

ANOC.org
Bibliothèque Alexandre-Franconie
Conseil général de la Guyane


ANOC.org
Bibliothèque Alexandre Franconie
Conseil Général de la Guyane

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 30

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
Membre de l'Académie des Sciences Coloniales
et de l'Institut Colonial International

avec la collaboration de plusieurs Jurisconsultes

Préface de M. P. MATTER
Membre de l'Institut,
Procureur Général à la Cour de Cassation

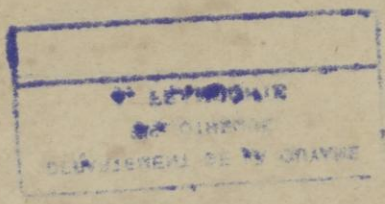
TOME II

PARIS
41, Rue de la Bienfaisance
1932

DEPARTEMENT DE LA GUYANE
BIBLIOTHEQUE
A. FRANCONIE

DEPARTEMENT DE LA GUYANE
BIBLIOTHEQUE
A. FRANCONIE





CHAPITRE IX

ORGANISATION FINANCIÈRE

par M. ALLARD

L'organisation financière coloniale constitue un problème qui s'est posé en tous temps, et en tous pays, dès l'origine des colonies.

Ce problème est double.

Il consiste, en premier lieu, dans la répartition des recettes et des dépenses entre la métropole et les colonies, répartition qui devient nécessaire dès que l'afflux des colons, l'essor social et économique du pays lui créent une personnalité qui se traduit par l'institution d'un budget local.

Il se poursuit, en second lieu, par la détermination de l'autorité à qui doit être conféré le pouvoir de dresser ce budget local, d'en établir les recettes en pourvoyant aux voies et moyens, et d'en fixer les dépenses.

Il est à peine besoin de faire observer que l'une et l'autre de ces questions, la seconde surtout, sont d'ordre politique plus encore que financier ; que le principe même de la colonisation en est affecté, et que la solution qu'elle reçoivent peut être de première importance pour les relations des colonies avec la métropole, et pour le succès de l'entreprise coloniale.

Aussi n'est-il pas surprenant que les systèmes aient beaucoup varié. En cette matière plus qu'en toute autre, l'historique s'impose.

SECTION Ire

Historique.

§ 318

Ancien régime. — Les Compagnies. — A l'origine, lorsque les entreprises coloniales étaient des œuvres particulières, la question ne se posait pas dans les mêmes termes : il ne s'agissait pas de répartir les recettes et les dépenses entre une administration centrale et des administrations locales, mais entre l'Etat et les particuliers ou les sociétés qui risquaient ces entreprises. Plus exactement, les bénéfices et les charges incombaient en principe, pour la totalité, à ces derniers. Lorsque furent créées les

compagnies à charte, elles étaient investies de droits régaliens, notamment des droits domaniaux et de celui de lever l'impôt, et par contre étaient chargées d'organiser les services publics et d'en faire les frais. Le concours pécuniaire que le roi leur apportait consistait en subventions, en prêts, en primes, et aussi en mesures de propagande, destinées à encourager l'afflux des capitaux et allant parfois jusqu'à la pression.

Intervention du pouvoir royal. — Ce furent précisément les difficultés financières qui amenèrent l'insuccès ou la ruine des compagnies, et obligèrent le pouvoir royal à se substituer à elles, par voie de déchéance ou de rachat. Ce fut le régime de l'administration directe par la métropole. L'Etat, qui assurait à ses frais l'entretien de la force armée, de l'appareil judiciaire, de l'administration, percevait pour son compte, aux colonies, les impôts et les douanes. Abstraction faite de quelques velléités de décentralisation, qui se traduisirent notamment, à la fin de l'ancien régime, par l'institution, aux Antilles, d'une assemblée coloniale fixant l'assiette de l'impôt (1), le trésor royal percevait seul les recettes de toute nature et survenait seul aux dépenses, et le roi décidait seul des unes et des autres, légiférant, fixant l'impôt, et organisant les services. C'est ce qu'on a appelé le système de « l'assujettissement ».

§ 319

Période révolutionnaire et impériale. — Comme il a été expliqué plus haut (2), les lois révolutionnaires, soient qu'elles soumissent les colonies à une législation distincte, soit qu'elles les assimilassent à des départements français, réservaient toujours à l'autorité métropolitaine le droit de légiférer, et par suite de disposer des revenus des colonies et d'en ordonner les dépenses. Rien n'était changé au système de l'ancien régime. Tout au plus peut-on relever quelques essais de distribution entre les finances locales et le trésor métropolitain, tels, par exemple, que le décret du 15 juin 1791, qui pose en principe que « les contributions perçues dans la colonie ne pourront excéder les frais de son gouvernement et de sa protection en temps de paix et ceux de ses dépenses locales ». De même, la loi du 12 nivôse an VI, tout en assimilant les départements coloniaux à ceux de la métropole, distingue les « dépenses publiques » et les « dépenses locales » et indique les moyens de pourvoir à ces dernières. Mais toutes ces dispositions restèrent à peu près lettre-morte, tant à raison de leur insuffisance que de l'état de guerre, qui en rendit l'application impossible.

Il en fut de même sous le Consulat et l'Empire. Les lois spéciales, qui devaient régir les colonies aux termes de la constitution du 22 frimaire an VIII, ne furent jamais rendues. Tout au plus

(1) Ordonnance du 17 juin 1787.
(2) Ch. III (Législation), § 91.

peut-on signaler un arrêté du 6 prairial an X, pris pour la Martinique et Sainte-Lucie, qui appelait « trois principaux habitants et trois principaux négociants » à être « consultés » sur la répartition des contributions, lesquelles étaient d'ailleurs établies par le gouvernement.

En fait, les colonies furent livrées à elles-mêmes et durent pourvoir à leurs besoins.

§ 320

Restauration. — Les colonies récupérées au traité de Paris furent tout d'abord replacées sous le régime en vigueur avant 1789 (1). La Martinique, la Guadeloupe, l'île Bourbon et la Guyane furent dotées, dès 1819, d'un embryon de conseil local sous la forme d'un comité consultatif de neuf membres nommés par le roi sur la proposition du gouverneur ; ce comité émettait un avis sur les contributions, sur les budgets locaux et municipaux, sur les comptes annuels (2).

Les grandes ordonnances. — Mais c'est seulement en 1825 qu'une réforme capitale fut accomplie. Elle eut pour prélude l'ordonnance du 26 janvier, qui chargeait la Martinique, la Guadeloupe et Bourbon de « pourvoir à leurs dépenses intérieures sur leurs revenus locaux », leur faisant « abandon de leurs revenus, quelles qu'en fussent la nature et l'origine ». Cette mesure fut étendue à la Guyane, à l'Inde et au Sénégal par l'ordonnance du 17 août suivant. Pour la première fois, les colonies obtenaient l'autonomie financière.

En ce qui concerne les recettes, il est remarquable que les ordonnances allaient de prime abord à l'extrême, en attribuant aux colonies l'ensemble des revenus perçus sur leur territoire, y compris les droits de douane, dont le gouvernement métropolitain se réservait pourtant l'établissement et le contrôle exclusifs.

En ce qui concerne les dépenses, restait à déterminer ce qu'il fallait entendre par dépenses « intérieures ».

Recettes et dépenses étaient d'ailleurs perçues, effectuées et administrées par des fonctionnaires de l'Etat, les colonies n'étant dotées d'aucun corps représentatif.

Les ordonnances organiques des 21 août 1825 (Bourbon), 9 février 1827 (Antilles), 27 août 1828 (Guyane), furent rendues sur cette base.

Le budget des recettes et des dépenses du service intérieur de la colonie, qui ne sont d'ailleurs pas autrement spécifiées, est préparé par le gouverneur, soumis au conseil général, sanctionné par le pouvoir central ; le gouverneur pourvoit à son exécution.

Les comptes du service local sont soumis au conseil général.

Cette assemblée donne son avis sur les budgets et les comptes des recettes et des dépenses coloniales et municipales ; elle fait connaître les besoins et les vœux de la colonie.

(1) Ordonnance du 12 décembre 1814.
(2) Ordonnance du 22 novembre 1819.

L'exécution des services financiers, aussi bien coloniaux que locaux, appartient, sous l'autorité du gouverneur, à l'ordonnateur. Le directeur de l'intérieur est chargé de la régie des contributions et de la surveillance des finances communales.

§ 321

Monarchie de juillet. — La loi du 24 avril 1833, qui créa aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane des conseils coloniaux électifs, leur donna, comme il a été dit plus haut (1), une très grande autonomie. En ce qui concerne, notamment, les finances coloniales, ces conseils votaient et organisaient les contributions directes ; les droits de douane étaient expressément réservés à la loi, et les contributions indirectes, implicitement, aux ordonnances royales. En fait de dépenses, les conseils coloniaux les votaient toutes, sauf celles du traitement du gouverneur et du personnel de la justice et des douanes, qui ne pouvaient donner lieu de leur part qu'à des observations. Rien n était changé, d ailleurs, à la répartition des dépenses et des recettes entre les colonies et la métropole.

Ce système ne tarda pas à se révéler comme très défectueux. Bien que les conseils coloniaux fussent dotés de larges attributions réglementaires et même législatives, au point d'exercer en principe le pouvoir législatif en toutes matières non réservées à la loi, aux ordonnances et aux arrêtés des gouverneurs, leurs attributions financières dépassaient de beaucoup les bornes des attributions législatives ou réglementaires, car, sauf la réserve des douanes et des quelques dépenses obligatoires rappelées ci-dessus, elles s'étendaient à tous les services, y compris ceux qui étaient organisés et dirigés par le gouvernement métropolitain. Comme, en pratique, « qui paye commande », l'assemblée tenait, par le budget, le gouvernement à sa disposition.

D'autre part, spéculant sur les subventions de l'Etat, les élus étaient naturellement peu enclins à exiger des sacrifices du contribuable et à pratiquer des économies impopulaires.

La ruine des caisses de réserve, l'appel abusif aux subsides de la métropole, s'ajoutant aux conflits incessants entre gouvernement et conseils coloniaux, amenèrent la condamnation de ces derniers.

Il aurait peut-être suffi de retoucher le partage des attributions ; on préféra remettre en cause toute l'organisation.

Loi du 25 juin 1841. — Cette loi marque un pas en arrière accentué. L'article 1er pose en principe que « les recettes et les dépenses de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane française et de Bourbon font partie des recettes et dépenses de l'Etat et sont soumises aux règles de la comptabilité générale du royaume. » Elle ajoute toutefois que « les recettes et les dépenses affectées au

(1) T. 1er, Ch. III, § 94, p. 231.

service général sont arrêtées définitivement par la loi du budget (1), et que celles «qui sont affectées au service intérieur continuent à être votées par les conseils coloniaux ». Ainsi, non seulement les attributions des conseils coloniaux étaient très réduites, mais la répartition des recettes et des dépenses était changée. Une grande partie des unes et des autres étaient versées au budget métropolitain et réglées législativement par le pouvoir central.

Ce système ne donna satisfaction à personne, et n'aurait probablement pas vécu longtemps si les événements politiques ne s'étaient chargés de le faire durer.

Les décrets du 27 avril 1848 conférèrent aux commissaires généraux de la République tous les pouvoirs qui avaient appartenu jusqu'alors aux ordonnances royales et aux conseils coloniaux (2).

§ 322

Sénatus-consulte du 3 mai 1854. — Le sénatus-consulte de 1854, applicable seulement aux Antilles et à la Réunion, revint au principe de la loi de 1825 en ce qui concerne la répartition des recettes et des dépenses, et rétablit des conseils généraux, bien qu'avec des pouvoirs financiers moindres que ceux des conseils coloniaux de 1833. Ce sénatus-consulte doit être complété, en matière financière, par le décret du 26 septembre 1855 sur le régime financier des colonies, qui s'appliquait à l'ensemble des colonies françaises.

Aux termes de l'article 14 du sénatus-consulte, l'Etat assumait les dépenses « de gouvernement et de protection », c'est-à-dire : gouvernement, — administration générale, — justice, — cultes,— subventions à l'instruction publique, — travaux et services des ports, — agents divers, — dépenses d'intérêt commun et généralement les dépenses dans lesquelles l'Etat aura un intérêt direct. On voit que cette énumération diffère peu de celle des dépenses du « service général » de la loi de 1841. Il faut y ajouter, conformément à l'article 1er du décret du 26 septembre 1855, les dépenses des services militaires (personnel et matériel), « sans préjudice des dépenses comprises aux divers chapitres du budget affecté au service marine » (3) ; — éventuellement aussi, les subventions aux colonies prévues par l'article 15 du sénatus-consulte.

Par contre, l'Etat ne se réserve plus aucune recette directe. Tous les revenus des colonies, y compris ceux des douanes, appartiennent au budget local. Ce principe ne résulte qu'implicitement du sénatus-consulte : mais il est exprimé par l'article 1er du décret de 1855, qui ne comprend, dans l'énumération limitative des recettes profitant au budget de l'Etat, que le contingent que les

(1) La loi n'expliquait pas ce qu'il faut entendre par service général. Mais elle se référait sur ce point à la loi du budget qui comprenait : — *a*) en dépenses : les dépenses de souveraineté et d'intérêt commun à plusieurs colonies, d'administration générale (gouverneur, administration, justice, cultes, instruction publique, hôpitaux) ; — *b*) en recettes : les droits d'enregistrement, de greffe, de timbre, d'hypothèque, de douane, de port, de navigation.

(2) V. T. 1er, Ch. III, § 95, p. 232.

(3) Cette tournure de phrase s'explique par le fait qu'il n'existe pas de marine coloniale. V. T. 1er, Ch. VII, § 269, p. 605.

colonies peuvent être appelées à fournir en exécution de l'article 15 du sénatus-consulte, le produit de la rente de l'Inde, et quelques recettes spéciales ou accessoires, telles que les produits de ventes ou cessions d'objets appartenant à l'Etat, les retenues sur traitements pour le service des pensions civiles, les restitutions de sommes indûment payées, etc... Les impôts, les taxes et les produits du domaine tombent dans le budget local. Ce budget doit faire face à toutes les dépenses autres que celles qui sont réservées à l'Etat, comme il est dit ci-dessus. Les colonies peuvent même, en cas d'insuffisance, recevoir des subventions.

Les dépenses d'intérêt local, les taxes, contributions extraordinaires et emprunts sont votés par le conseil général. Les dépenses sont divisées pour la première fois en dépenses obligatoires et dépenses facultatives. L'énumération des dépenses obligatoires est renvoyée à un décret, mais l'article 15 du sénatus-consulte y comprenait déjà les subventions *imposées* annuellement aux colonies par la loi du budget.

Cette organisation s'avéra bientôt fort onéreuse pour l'Etat, qui, tout en abandonnant aux colonies toutes leurs recettes, avait pris à sa charge une très grande partie des dépenses, grevant ainsi la métropole d'une fraction importante des charges locales. Cet inconvénient s'aggravait encore du fait que, malgré la tutelle administrative, les budgets locaux des colonies pourvues de conseils généraux se soldèrent en déficit, que les contingents des colonies furent dérisoires ou nuls, et les demandes de subventions continuelles.

Sénatus-consulte du 4 juillet 1866. — Ce sénatus-consulte, spécial, lui aussi, aux Antilles et à la Réunion, qui a accru en toutes matières les attributions des conseils généraux (1), contient en outre d'importantes innovations en matière financière.

L'article 5 limite les dépenses à la charge de l'Etat à quatre chefs : — traitement du gouverneur, — personnel de la justice et des cultes, — service du trésorier-payeur, — services militaires. Des contingents peuvent être imposés aux colonies à concurrence des trois premiers articles (dépenses civiles) et à concurrence des suppléments coloniaux de la gendarmerie et des troupes. Des subventions peuvent encore être allouées aux colonies ; mais au lieu d'être mesurées au déficit du budget local, elles sont fixées par la loi de finances, comme d'ailleurs les contingents.

Le même article 5, plus explicite que le sénatus-consulte de 1854, limite les recettes de l'Etat exactement comme le faisait le décret du 26 septembre 1855. Le principe de l'ordonnance de 1825, qui attribue au budget local l'ensemble des recettes, était donc une fois de plus consacré législativement.

Mais la plus grave innovation du nouveau sénatus-consulte consistait dans les pouvoirs accordés aux conseils généraux. En fait de dépenses, ces pouvoirs étaient plutôt réduits, car l'article 7 distinguait les dépenses obligatoires, énumérées sous 9 chefs, et comprenant les contingents mis à la charge des colonies par la

(1) V. T. 1er, ch. II, § 46, p. 122.

loi de finances, et les dépenses facultatives dont le Conseil général restait le maître. Mais, en fait de recettes, le conseil général, aux termes des articles 3 à 5, votait les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie, les tarifs d'octroi de mer et même de douane, et délibérait sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes. Bien que ces votes ou délibérations fussent sujets à approbation ou susceptibles d'annulation, les conseils généraux des trois colonies n'en étaient pas moins constitués, au moins en fait, à peu près maîtres de leurs recettes (1).

Décrets constitutifs des autres colonies. — Le sénatus-consulte de 1866 ne s'appliquait qu'à la Martinique, à la Guadeloupe, et à la Réunion ; ses dispositions financières furent étendues, en même temps que l'institution du conseil général, à la Guyane, par décret du 23 décembre 1878, à l'Inde, par décret du 25 janvier 1879, au Sénégal, par décret du 4 février 1879, à la Cochinchine, où un conseil colonial avait été institué par décret du 8 février 1880; et à la Nouvelle-Calédonie, par décret du 2 avril 1885. Toutefois, le décret du 23 décembre 1878 pour la Guyane est le seul qui reproduise exactement les termes du sénatus-consulte. Aux Etablissements de l'Inde, à raison de la situation spéciale de la colonie, les tarifs de douane sont exceptés par l'article 32 des taxes que le conseil général a le droit de voter, et il n'est pas question d'octroi de mer. Les dépenses relatives aux frais du culte et la subvention à allouer au comité de bienfaisance sont soustraites au vote du conseil général, réglées par le gouverneur en conseil privé et inscrites d'office au budget de la colonie. Au Sénégal, le conseil général votait les tarifs d'octroi de mer, mais il ne donnait qu'un avis sur les tarifs de douane. Les dépenses à la charge de l'Etat comprenaient celles du personnel des affaires indigènes. En Cochinchine, le conseil colonial ne votait ni les tarifs de douane ni ceux d'octroi de mer. A la Nouvelle-Calédonie, aucune mention n'est faite des tarifs de douane.

Ces divers textes ont subi, comme le sénatus-consulte de 1866, des modifications considérables.

Des décrets instituant des conseils généraux avaient également été pris pour Saint-Pierre et Miquelon le 2 avril 1885 et pour l'Océanie le 28 décembre de la même année. Ces conseils ont été supprimés et remplacés par une organisation toute récente qui sera étudiée plus loin.

Ces divers décrets doivent être complétés par les dispositions du décret du 20 novembre 1882 sur le service financier des colonies, qui a remplacé celui de 26 septembre 1855, en attendant de l'être lui-même par celui du 30 décembre 1912.

Le décret de 1882 reproduit presque identiquement les dispositions ci-dessus analysées du décret de 1855. Il ajoute aux dépenses à la charge de l'Etat les subventions à l'instruction publique.

(1) Les attributions des conseils généraux, les abus auxquels ils ont donné lieu, et les lois de finances successives qui ont modifié le sénatus-consulte de 1866 sont étudiés aux chapitres X (Impôts) et XI (Douanes).

§ 323

Loi de finances du 28 avril 1893. — Les sénatus-consultes de 1854 et de 1866 et les décrets instituant des conseils généraux dans diverses colonies portaient tous que des contingents pouvaient être imposés aux colonies par la loi du budget. Pour le petit nombre de colonies qui n'avaient pas de conseil général, comme aussi pour les pays de l'Indo-Chine soumis depuis 1885 au protectorat français, aucun texte ne prévoyait ce contingent : mais le gouvernement métropolitain, maître du budget de ces colonies ou pays de protectorat, pouvait leur imposer tous les contingents qu'il jugeait utile.

Toutefois, en pratique, ces contingents étaient à peu près inexistants. Les budgets coloniaux, bien au contraire, ne s'équilibraient presque tous que grâce aux subventions ; ce qui donnait l'impression générale que les colonies vivaient aux dépens de la métropole.

Le Parlement, sans formuler de principe ni modifier aucun texte, introduisit dans la loi du budget de 1893 un article 42 qui s'est perpétué, depuis, dans les lois de finances des années suivantes. Cet article ne contenait qu'une énumération : celle de la répartition par colonie de la « contribution des colonies aux dépenses civiles et militaires qu'elles occasionnent à l'Etat et aux charges générales de l'Etat ». Le total était minime (1). Mais, comme il résulte du rapport de M. Chautemps à la Chambre des députés, il s'agissait d' « un vote de principe d'une certaine portée qui ne devait tendre à rien moins qu'à affirmer, contrairement aux dispositions des sénatus-consultes de 1854 et 1866, que tous les français, qu'ils habitent les colonies ou la métropole, sont égaux devant l'impôt ; que les colonies, aussi bien que les départements, sont tenus d'acquitter intégralement leurs dépenses locales, leurs dépenses militaires comme leurs dépenses civiles, sauf le cas d'insuffisance de leurs ressources ; qu'elles sont tenues, enfin, de contribuer, en proportion de leurs facultés, aux dépenses générales de l'Etat ». Exposé de motifs un peu ambitieux, même assez inexact en ce qui concernait les sénatus-consultes, et qui ne tenait pas compte des nécessités économiques, plus fortes que le législateur.

Une nouvelle formule restait donc à trouver. Elle fut apportée par l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, qui constitue encore le fondement du régime actuel.

SECTION II.

Régime actuel de répartition.

§ 324

Répartition des dépenses entre l'Etat et les colonies. —

(1) 100.000 fr. Le protectorat de l'Annam et du Tonkin figurait à lui seul pour 60.000 fr. La Cochinchine était soumise par l'article 41 à un contingent spécial beaucoup plus élevé (5 millions).

Principes. — L'article 33 § 1 de la loi de finances du 13 avril 1900 (1) est ainsi conçu :

« Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies. — Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat. — Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées ».

C'est là un principe nouveau, qui rompt définitivement avec tous les systèmes essayés jusqu'alors. L'Etat n'a plus à sa charge que les dépenses militaires. Toutes les autres incombent aux colonies, en y comprenant même celles de la gendarmerie, considérées comme des dépenses de police et de sûreté plutôt que comme des dépenses militaires proprement dites.

Ainsi disparaît la distinction entre les dépenses « de souveraineté » ou « du service général », et les dépenses de « service intérieur », si malaisées à définir, et dont l'énumération avait souvent varié. A la seule exception des dépenses militaires, toutes les autres dépenses, qualifiées pour cette raison de dépenses civiles, sont à la charge des colonies.

Comme, d'autre part, il n'est pas dérogé au principe de l'ordonnance du 26 janvier 1925, reproduit comme on l'a vu, par les sénatus-consultes, qui attribue aux colonies l'ensemble des revenus locaux, sans aucune distinction, en y comprenant même ceux qui, comme les droits de douane, sont fixés et réglementés par l'autorité métropolitaine, il est vrai de dire que le budget local comprend, en recettes comme en dépenses, tous les produits locaux et toutes les charges locales, dépenses militaires seules exceptées.

Toutefois, comme l'équilibre entre les dépenses et les recettes des budgets locaux ne peut être décrété, ni même considéré comme normal, il est apporté au principe général, par l'article 31 précité, deux correctifs, destinés à jouer en sens inverse l'un de l'autre.

Les colonies incapables de se suffire à elles-mêmes, soit en raison d'un désavantage naturel, soit par suite d'une crise passagère, pourront recevoir l'aide de la métropole.

Celle-ci, par contre, n'entend pas supporter sans recours les dépenses militaires ; elle les inscrit à son budget parce que revêtant un caractère « impérial » ; mais elle en sera remboursée, au moins en partie, peut-être en totalité, selon l'occurrence. L'espoir du législateur était évidemment qu'un jour les colonies pourraient se passer de subventions et faire face à leurs dépenses militaires.

Ce système présente incontestablement le double avantage de la clarté et de la souplesse.

De la clarté, puisqu'il est rarement possible d'hésiter sur le budget où doit figurer chaque recette ou chaque dépense.

De la souplesse, puisque, tout en restant dans le cadre uniformément tracé pour l'ensemble des colonies et pour un temps indéterminé, on peut tenir compte en pratique de la situation de chaque territoire à tel ou tel moment.

(1) R. 1900, 1, 226.

§ 325

Application. — Subventions. — Lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1900, treize colonies, c'est-à-dire presque toutes, recevaient des subventions : Martinique, Guadeloup,e Réunion, Guyane, Sénégal, Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, Tahiti, Inde, Nouvelle-Calédonie, Madagascar, Côte des Somalis, Congo.

Au budget de 1928, on n'en voit plus figurer que quatre : Océanie, Iles Wallis, Nouvelles-Hébrides, Afrique équatoriale ; les trois premières pour de faibles sommes, la dernière pour plus de 20 millions de francs.

Depuis, compte tenu des crédits supplémentaires, la liste s'allonge du Cameroun, de la Guyane, de l'Imini, et les chiffres croissent.

Ces fluctuations tiennent à ce que, tout d'abord, la prospérité s'est répandue et les ressources locales ont pu couvrir les besoins courants. Puis les pouvoirs publics ont vu naître des devoirs nouveaux, tels que la lutte contre la maladie du sommeil, mais surtout ils ont adopté une politique plus audacieuse, consistant à donner une énergique impulsion au développement de la production ; or, pour mettre en valeur des pays neufs, il faut y investir des capitaux ; ces capitaux, ou bien sont fournis directement par le budget de l'Etat, comme aux Nouvelles-Hébrides ou dans l'Inini, ou bien proviennent d'emprunts, et, dans ce dernier cas, la garantie de l'Etat joue effectivement à l'égard des colonies les moins riches.

Les subventions, bien entendu, sont accordées par le pouvoir central, discrétionnairement. Les colonies ne peuvent que les solliciter. Comme elles nécessitent, chaque fois, l'ouverture d'un crédit au budget de l'Etat, elles ne peuvent être accordées que par le Parlement, dans la loi annuelle du budget, ou par une loi spéciale (1).

Contingents. — La loi de 1900 ne prévoyait de contingents que pour couvrir les dépenses militaires. Le principe de la contribution des colonies aux « charges générales de l'Etat », et aux dépenses tant civiles que militaires rentrant dans cette catégorie, était abandonné, en ce sens que la loi du budget ne contenait plus, comme celle du 28 avril 1893, une énumération des contingents des colonies, sans affectation spéciale.

Mais le législateur métropolitain, qui n'avait pu se lier lui-même, a été amené à imposer aux colonies d'autres contingents, dont il fixait lui-même le montant, pour alimenter des institutions qui, à vrai dire, avaient un caractère d'utilité coloniale incontestable et général. Pendant trente ans, ces contingents n'ont fait que croître en nombre et en importance, non sans

(1) V. p. ex. la loi du 14 mai 1930 (R. 1930, 1, 388), qui ouvre des crédits supplémentaires au ministre des colonies à titre de dotations supplémentaires aux budgets de l'Afrique équatoriale et de la Guyane.

soulever les protestations des colonies, jusqu'à la loi de finances du 31 mars 1931 (1), qui les a très sensiblement réduits. Il convient de les passer brièvement en revue.

Contribution aux dépenses militaires. — En 1901, alors que les dépenses militaires s'inscrivaient au budget du ministère des colonies pour 90.811.261 francs, les contingents, qui ne pesaient d'ailleurs que sur 4 colonies (2), s'élevaient à 10.315.794 francs, soit 11,36 %. Ils ont lentement progressé jusqu'en 1910 (15.467.000 francs), ont oscillé autour de ce chiffre jusqu'en 1922, triplé en trois ans (3), puis se sont stabilisés quelques années (4). Il est à noter d'ailleurs que le montant de la contribution inscrit dans la loi de finances était loin de représenter la totalité des charges militaires supportées par les colonies. Au cours de la guerre, les budgets coloniaux, particulièrement celui de l'Indo-Chine, avaient pris à leur charge, sans qu'aucun texte les y contraignît, de nombreuses dépenses militaires, qui auraient dû incomber à l'Etat, mais auxquelles le budget métropolitain n'était pas en mesure de faire face. Tel est le cas, notamment, pour l'abondement(5) des soldes et pensions militaires.

La loi de finances du 31 mars 1931 a mis fin à cette situation anormale, d'une part, en réintégrant au budget de l'Etat les crédits proprement militaires, et, d'autre part, en augmentant d'autant les contingents des colonies aux dépenses militaires. L'article 32 porte ces contingents, dans lesquels elle comprend à la fois les dépenses militaires et celles de l'aéronautique militaire, à 107.044.559 francs (6), dont 93.298.100 francs pour la seule Indo-Chine.

---

(1) R. 1931, 1, 277.

(2) Indo-Chine, 10.285.294 ; Guinée, Côte d'Ivoire et Dahomey, chacune 10.000 fr. (Loi du 25 févr. 1901, art. 31, R. 1901, 1, 66).

(3) A l'article 72 de la loi du budget du 16 avril 1930 (R. 1930, 1, 385), le contingent des dépenses militaires est réparti entre l'Indo-Chine (32.300.000), l'Afrique occidentale, Madagascar, la Martinique et la Réunion.

(4) 20.850.000 fr. en 1923 ; 23.050.000 en 1924 ; 29.200.000 en 1925 ; 43.685 fr. en 1928. — Depuis 1929, en vertu de l'article 2 de la loi du 22 octobre 1919 (R. 1920, 1, 199), un contingent spécial était en outre imposé aux colonies pour l'aéronautique militaire. Fixé d'abord à 47.5000 fr. ; il était monté à 1.500.000 fr. — Cette instabilité a eu cette conséquence assez curieuse de réduire à néant les effets de la loi du 26 décembre 1912 (R. 1913, 1, 281), qui autorisait le gouvernement général de l'Indo-Chine à contracter un emprunt de 90 millions de francs. L'article 8 de cette loi portait que la contribution de l'Indo-Chine aux dépenses militaires serait réduite des sommes nécessaires pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt. Cette réduction n'aurait eu de sens que si elle s'était exercée sur un contingent fixe ; les variations arbitraires de ce contingent l'ont empêchée de produire effet.

(5) Il s'agit du supplément payé sur les soldes et pensions pour compenser la perte de change, ces soldes et pensions, fixées en francs, étant payées en piastres. Cette perte a été portée au compte du budget local de l'Indo-Chine, non seulement pour les soldes et pensions civiles, qui étaient à la charge du budget de l'Indo-Chine, mais aussi en ce qui concernait les soldes et pensions militaires. — V. les arrêtés du gouverneur général des 1er juillet et 30 septembre 1918 (R. 1919, 1, 390) ; 13 janvier 1919 (R. 1920, 1, 916) ; 22 mars 1919 (R. 1920, 1, 980) ; 29 décembre 1923 (R. 1924, 1, 586) ; 19 avril 1924 (R. 1925, 1, 451) ; 28 avril 1926 (R. 1927, 1, 650) ; 23 avril 1927 (R. 1928, 1, 297) ; 1er août 1928 (R. 1929, 1, 559) ; 11 février 1930 (R. 1931, 1, 358).

(6) Les dépenses militaires figurent au budget du ministère des colonies de

Les autres contingents, maintenus ou supprimés par la loi de 1931, sont les suivants :

Contribution aux dépenses d'entretien de l'école coloniale.— L'école coloniale, fondée en 1889 (1), reçut d'abord, outre une subvention de l'Etat, des subventions bénévoles des budgets locaux. A partir de 1903, ces subventions, montant alors à 107.000 francs, furent imposées aux colonies par la loi du budget (2). Elles n'étaient imposées qu'à quatre colonies : Indo-Chine, Afrique occidentale, Madagascar et Congo. C'étaient encore les quatre gouvernements généraux qui figuraient seuls sur le tableau du contingent de 1930 : mais le chiffre du contingent montait à 620.000 francs (3). Cette contribution a été complètement supprimée en 1931 : la loi du budget du 31 mars 1931 n'en fait plus mention. L'école coloniale a été assimilée aux grandes écoles nationales : l'Etat s'est chargé de son complet entretien.

Contribution aux dépenses d'entretien de l'agence générale des colonies. — Les frais de cette agence, créée par le décret du 29 juin 1919 (4), ont été mis à la charge des colonies par l'article 51 de la loi de finances du 31 juillet 1920 (5). Depuis deux ans et dès avant la création de l'agence, une contribution avait été imposée aux colonies par l'article 41 de la loi du budget du 29 juin 1918 (6) et 17 de celle du 12 août 1919 (7), sous la rubrique de « 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 des colonies ». Le premier contingent était de 97.035 francs. Dès 1920, il passait à 442.770 fr., pour atteindre 731.800 fr. en 1923, 1.394.000 fr. en 1924, 1.802.900 fr. en 1925, 2.981.700 fr. en 1928, 3.403.313 fr. en 1929, 3.511.313 fr. en 1930. La loi du budget du 31 mars 1931, loin de la supprimer, la porte, par son article 32, à 3.571.313 francs. Dès l'origine, elle a toujours visé, et vise encore, toutes les colonies sans exception.

Contribution aux dépenses d'entretien de l'institut national d'agronomie coloniale. — Cette contribution remonte à l'article 123 de la loi de finances du 13 juillet 1925 (8). Elle se montait à 358.600 fr. et concernait 9 colonies, remplaçant les subventions bénévoles que ces colonies allouaient au « jardin colonial », et qui devinrent ainsi obligatoires. Le montant de cette contribution

1931-1932 pour 621.556.855 fr. ; mais plus de 100.000.000 fr. concernent les troupes de Chine et les recrues destinés à servir en France où dans le bassin méditerranéen ; il reste donc 620 millions environ de dépenses occasionnées par la défense des colonies. — La contribution de celles-ci est de 17,26 % contre 11,36 il y a trente ans.

(1) T. 1er, ch. VIII, § 278, p. 670.
(2) Loi du 30 décembre 1903, art. 11 (R. 1904, 1, 491).
(3) Loi du 16 avril 1930, art. 72 (R. 1930, 1, 385).
(4) V. T. 1er, ch. 53, § 89, p. 221.
(5) R. 1924, 1, 26.
(6) R. 1918, 1, 499.
(7) R. 1920, 1, 22.
(8) R. 1926, 1, 4.

a passé à 462.575 fr. en 1928, à 507.636 fr. en 1929, à 860.959 fr. en 1930. L'article 34 de la loi du budget du 31 mars 1931 la maintient, mais en ramène le chiffre à 430.475 fr., moitié de la subvention nécessaire à l'institut ; l'autre moitié est prise en charge par l'Etat. Cette contribution concerne toujours les mêmes colonies, portées au nombre de 10 en 1928 par l'adjonction de la Nouvelle-Calédonie.

Contribution aux dépenses d'entretien du corps de l'inspection des colonies. — La loi de finances du 13 juillet 1925 (1), par son article 124, avait appelé l'ensemble des colonies à rembourser au trésor la moitié de la solde des inspecteurs des colonies, soit 322.400 fr., devenus 568.425 fr. en 1928, 748.000 fr. en 1929, 848.000 fr. en 1930. La loi de finances du 31 mars 1931 a supprimé cette contribution, qui était, à vrai dire, une des moins justifiées, l'inspection et le contrôle étant essentiellement un organe du pouvoir central (2). Mais l'article 36 de cette loi laisse à la charge des colonies les indemnités de mission et de zone, les frais d'écrivains, de logement, d'ameublement, de gardiennage, et en général toutes les dépenses accessoires autres que la solde, occasionnées par les missions mobiles de l'inspection des colonies.

Contribution aux frais de fonctionnement du secrétariat du conseil supérieur des colonies. — Une contribution de 61.000 fr. avait été imposée, de ce chef, à l'ensemble des colonies, par l'article 30 de la loi de finances du 19 décembre 1926 (3). Elle était restée à peu près au même chiffre (4) les années suivantes. La loi du 31 mars 1931 l'a supprimée, non sans raison. Les frais du conseil supérieur des colonies, quels qu'ils soient, ne doivent pas plus incomber aux colonies que les indemnités de leurs députés (5).

Contribution aux dépenses administratives de la caisse intercoloniale de retraites. — L'article 71 de la loi du 14 avril 1924 (6), instituant la caisse intercoloniale de retraites, portait que les dépenses administratives du nouvel organisme seraient assurées par des crédits inscrits au budget du ministère des colonies et couverts par des subventions des budgets généraux, locaux ou spéciaux (7). Cette disposition a reçu son exécution par le règlement d'administration publique du 1er novembre 1928, qui a déterminé les modalités d'application de la loi (8). La loi du budget du 16 avril 1930 (9) a mis pour la première fois, de ce chef, à

(1) R. 1926, 1, 4.
(2) V. T. II, § 90, p. 223.
(3) R. 1927, 1, 24.
(4) 70.836 fr. en 1929 ; 74.336 fr. en 1930.
(5) V. Conseil d'Etat, 5 août 1927 (R. 1928, 3, 157).
(6) R. 1924, 1, 430.
(7) Les retenues sur les traitements sont affectées au service des pensions.
(8) R. 1929, 1, 128.
(9) R. 1930, 1, 385.

la charge de l'ensemble des colonies, une contribution de 1.170.000 fr. La loi du 31 mars 1931 la porte à 1.332.000 francs.

Contribution aux dépenses d'exploitation des stations radioélectriques coloniales. — Instituée par l'article 95 de la loi de finances du 29 avril 1926 (1), et grevant seulement Madagascar et l'Afrique occidentale, cette contribution, portée pour 500.000 fr. aux budgets de 1926 et 1927, pour 501.000 fr. au budget de 1928 par la loi du 27 décembre 1927 qui l'étendait à l'Afrique équatoriale, à 509.000 fr. au budget de 1929 par la loi du 30 décembre 1928 qui ajoutait encore la Nouvelle-Calédonie et Taïti, cette contribution a disparu au budget de 1930. L'exploitation des stations électriques étant aux mains de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, il était anormal que le déficit fût payé par les colonies qui n'avaient aucun contrôle sur l'organisation du service.

§ 326

Dépenses obligatoires. — Outre le droit que le gouvernement métropolitain tient de son attribut de souveraineté, d'imposer aux colonies des contributions qui sont versées par ces colonies au budget métropolitain, il est encore investi, et cette fois par des textes, du droit de mettre à la charge des colonies telles dépenses qu'il juge utiles, en les portant à leur budget.

En ce qui concerne les colonies pourvues de conseils généraux, ce pouvoir s'exerce par le fait du classement d'une dépense au nombre des dépenses obligatoires.

La division des dépenses en obligatoires ou facultatives, qui est écrite dans toutes les ordonnances et décrets constitutifs des conseils généraux, est établie en principe par l'article 33 § 2 de la loi du 13 avril 1900 (2), confirmé sur ce point par l'article 55 A de la loi du 29 juin 1918 (3). Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, la nomenclature des dépenses obligatoires est fixée par décrets en Conseil d'Etat. Il suffit même d'un décret simple au Sénégal et en Cochinchine, ces deux colonies étant dotées d'un conseil *colonial* régi par des règles différentes (4). Dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, aux termes des textes ci-dessus, les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter qu'aux dettes exigibles, au minimum du traitement du personnel des secrétariats généraux, aux traitements des fonctionnaires nommés par décrets, aux frais de la gendarmerie, de la police et de la justice, aux frais de représentation du gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel et aux frais de son secrétariat. Mais cette limitation ne s'impose qu'au gouvernement, statuant par décrets.

---

(1) R. 1926, 1, 483.

(2) R. 1900, 1, 116. — Cpr. l'article 78 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (R. 1913, 1, 177).

(3) R. 1918, 1, 454.

(4) Décret du 9 juin 1922 pour la Cochinchine (R. 1922, 1, 788), art. 38. — Décret du 4 décembre 1920 pour le Sénégal (R. 1921, 1, 405), art. 47.

Le texte de l'article 33, lui-même, réserve « les dépenses imposées par les dispositions législatives ». La loi peut donc toujours excéder les limites de l'article 33. C'est ce qu'ont fait, notamment, les lois de finances des 14 juillet 1911 (1), art. 27, et du 30 juillet 1913 (2), art. 31, qui ont rangé parmi les dépenses obligatoires des budgets locaux, dans toutes les colonies, l'entretien et les frais de voyage tant du personnel militaire du corps de santé que des infirmiers militaires des troupes coloniales hors cadres, mis à la disposition des services locaux, et l'entretien en France du personnel de relève correspondant.

Dans les colonies non pourvues de corps électifs, ou dotées d'assemblées purement consultatives, le gouvernement métropolitain, à qui il appartient d'approuver le budget, est muni de pouvoirs suffisants pour obliger les colonies ou gouvernements généraux à inscrire des dépenses déterminées à leur budget local. Cette influence n'est même pas inexistante dans les colonies qui ont une représentation élective C'est ainsi que beaucoup de dépenses d'un caractère certainement général ont été, comme il a été indiqué plus haut, prises pendant de nombreuses années ou même le sont encore, à la charge des budgets locaux.

§ 327

Conclusion. — Le principe n'en reste pas moins que les budgets locaux profitent de l'ensemble des ressources locales et prennent à leur charge l'ensemble des dépenses locales, — et ce alors même qu'il s'agit, en ce qui concerne les ressources, de taxes ou droits dont le gouvernement métropolitain s'est réservé l'établissement et le tarif, comme les droits de douane, et en ce qui concerne les dépenses, de traitements payés aux fonctionnaires de l'Etat, faisant partie de cadres organisés par décrets. — Toutes les dispositions contraires sont exceptionnelles.

C'est donc au principe qu il faut s'attacher pour reconnaître si une recette ou une dépense doit être ou non considérée comme locale. La question sera examinée, pour les recettes, aux chapitres X (Impôts) et XIII (Domaine) (3). Pour les dépenses, des contestations se sont élevées à plusieurs reprises, notamment en matière de transport entre une colonie et la métropole, et en matière de responsabilité. Il a été jugé que les frais et les risques d'un transport entre une colonie et la métropole concernait l'Etat, lorsque le navire a été mis en route sur l'ordre du ministre et pour les besoins de la défense nationale (4), que l'Etat est seul débiteur des indemnités de responsabilité qui lui incombent à raison de la faute d'un service public dont les agents relèvent de son autorité, alors même que cette faute a été commise sur le territoire colonial, ou que le fonctionnaire coupable était rémunéré sur le budget

(1) R. 1911, 1, 603.
(2) R. 1913, 1, 772.
(3) § § 376 et 473.
(4) Conseil d'Etat, 1er mars 1929 (R. 1930, 3, 46). — Cpr. Conseil d'Etat, 13 juillet 1922 (R. 1923, 3, 11).

local (1) ; inversement, que les colonies sont seules responsables des fautes des agents des services qui dépendent du gouvernement local (2), alors même que l'agent était détaché dans la métropole, mais pour le service de la colonie dont il était le représentant (3) ; enfin que, lorsqu'un fonctionnaire réunit la double qualité de représentant de l'Etat et de la colonie, il y a lieu de rechercher en quelle qualité il agissait pour déterminer le budget à la charge duquel l'indemnité à allouer sera mise (4).

SECTION III.

Budget colonial de l'Etat.

§ 328

Dépenses. — Les dépenses qu'impose à la France sa situation de nation coloniale se trouvent, en principe, inscrites au budget du ministère des colonies, couramment appelé « budget colonial ».

A vrai dire, il existe dans les budgets d'autres ministères quelques crédits d'intérêt colonial ; car il est difficile de tracer une frontière inviolable entre les divers départements ministériels, comme il est difficile de déterminer avec une précision scientifique à quel degré certaines dépenses participent du caractère colonial.

Cette réserve faite, il convient d'analyser le budget du ministère des colonies en sa structure, sans entrer dans le détail des chiffres, trop variables d'un exercice à l'autre. Il suffira d'indiquer, pour donner une idée des proportions, que le total atteint, pour l'exercice 1931-1932, 701.985.065 francs, tandis que les budgets généraux et locaux forment un ensemble de 4 milliards de francs, en chiffres ronds.

Les dépenses sont groupées en trois catégories: — dépenses civiles (49.948.156 fr.), — dépenses militaires (621.665.855 fr.), — services pénitentiaires (30.480.045 fr.), — auxquelles viennent s'ajouter les dépnses d'exercices clos et périmés (5).

Dépenses civiles. — Elles sont fort restreintes. On ne s'en étonnera pas si l'on se reporte à la loi du 13 avril 1900 (6).

Elles comprennent, dans une première section intitulée « dépenses d'intérêt commun » :

les frais d'entretien de l'administration centrale ;

(1) Conseil d'Etat, 3 mai 1901 (R. 1903, 3, 1) ; 25 mai 1906 (R. 1906, 3, 147) ; 15 mars 1918 (R. 1918, 3, 71) ; 8 août 1924 (R. 1929, 3, 41).

(2) Conseil d'Etat, 17 mars 1911 (R. 1911, 3, 128) ; 22 décembre 1911 (R. 1912, 3, 99).

(3) Conseil d'Etat, 6 juillet 1923 (R. 1924, 3, 123).

(4) Conseil d'Etat, 27 juin 1913 (R. 1913, 3, 245).

(5) La distinction en dépenses « ordinaires », « extraordinaires », « non permanentes afférentes à la réparation des dommages de guerre », disparue en 1928, ne présente même plus un intérêt rétrospectif.

(6) V. plus haut § 323, p. 8.

de l'inspection des colonies (1),
du secrétariat du conseil supérieur des colonies,
de la mission permanente d'études des cultures et jardins d'essais coloniaux,
les soldes des inspecteurs généraux des colonies du cadre de réserve,
les subventions : à l'école coloniale,
à l'institut national d'agronomie coloniale (2),
à l'agence générale des colonies,
des allocations complémentaires de pension,
des bourses d'enseignement,
des secours,
quelques subventions de principe à des œuvres de propagande,
un crédit pour encouragement à la culture du coton (3),
les frais de contrôle des chemins de fer coloniaux (4),
les dépenses administratives de la caisse intercoloniale de retraites (5).

Une deuxième section groupe :
les subventions aux budgets locaux, très variables d'une année à l'autre,
des garanties d'intérêts remboursables aux chemins de fer coloniaux,
les dépenses de construction des postes intercoloniaux de télégraphie sans fil.

Dépenses militaires. — Ces dépenses constituent la plus grosse part du budget colonial (88 pour cent en 1931-1932).

Elles n'ont pas seulement pour objet la sécurité extérieure et intérieure de nos possessions. En effet, le ministère des colonies est chargé de lever, d'équiper et d'instruire sommairement les troupes indigènes qui viennent servir soit en France, soit sur les théâtres d'opérations extérieurs. En outre, il a pris à son budget l'entretien des troupes stationnées en Chine.

Il faut avoir soin de ne pas confondre ces divers éléments lorsqu'on veut se faire une idée de ce que coûte l'expansion coloniale ou d'évaluer l'importance relative des contingents des budgets locaux. La loi du 13 avril 1900, en décidant que des contingents pourraient être imposés à chaque colonie, jusqu'à concurrence des dépenses militaires qui y sont effectuées, n'a certainement pas entendu leur réclamer le remboursement de dépenses faites dans l'intérêt de la métropole et qui s'accompagnent, en outre,

(1) Solde et accessoires et frais de voyage dans la métropole seulement. Les colonies paient directement les frais de traversée, les indemnités de mission et les dépenses sur place occassionnées par les missions qui les visitent.
(2) En outre de la contribution des colonies. V. plus haut § 325, p. 12.
(3) La dépense ne figure que « pour ordre » au budget, étant couverte exactement par le produit d'un droit de douane spécial (art. 17 et 18 de la loi du 31 mars 1927, R. 1927, 1, 188).
(4) Remboursés par les Compagnies.
(5) Inscrites « pour ordre » au budget et remboursées au Trésor par les contributions des colonies. V. plus haut § 325, p. 13.

pour les populations coloniales, d'un lourd impôt du sang et d'une déperdition sensible de main d'œuvre.

Services pénitentiaires. — Ces services sont inscrits au budget colonial uniquement parce que les peines de la transportation et de la rélégation s'accomplissent dans les colonies, et que seul le ministre des colonies a qualité pour agir outre-mer. Mais elles n'ont rien de spécifiquement colonial et ne doivent pas être portées au compte de l'expansion française.

§ 329

Recettes. — Les colonies bénéficient, en principe, de tous leurs revenus. Il est pourtant une exception à cette règle : la « rente de l'Inde ». Aux termes de la convention passée le 13 mai 1818 avec le gouvernement britannique, celui-ci doit verser au gouvernement français, en compensation du privilège exclusif d'acheter le sel fabriqué dans nos Etablissements, à lui concédé par le traité du 7 mars 1815, une rente annuelle de 426.000 roupies.

On rencontre aussi dans le budget de l'Etat des recettes qui ont une origine coloniale, mais qui, raisonnablement, ne sauraient être attribuées aux budgets locaux ; elles ne sont, en effet, généralement que la contre-partie de dépenses assumées par la métropole. Nous citerons, à titre d'exemple, outre les contingents étudiés plus haut : les retenues sur la solde, les remboursements de frais de traitement dans les hôpitaux, le remboursement par les colonies des frais de transport et d'entretien de leurs condamnés, les sommes versées par les chemins de fer coloniaux à titre de remboursement d'avances, partage de bénéfices, frais de contrôle, etc. (1).

§ 330

Exécution du budget de l'Etat aux colonies. — Les règles générales de la comptabilité publique sont observées outre-mer moyennant quelques amendements destinés à tenir compte des conditions particulières du milieu, notamment de la longueur des communications.

Le règlement du 14 janvier 1869 a été pris pour servir à l exécution, en ce qui concerne le ministère de la marine et des colonies, du décret du 31 mai 1862.

Le décret du 30 décembre 1912 (2), qui a remplacé celui du 20 novembre 1882, trace, en son titre Ier, les conditions d exécution du budget de l'Etat aux colonies. Nous ne pouvons en indiquer ici que les traits originaux, renvoyant pour plus de détails aux textes mêmes ou aux ouvrages spéciaux de réglementation financière.

(1) Certaines de ces recettes apparaissent avec un chiffre distinct dans l'état annexé à chaque loi de finances ; pour d'autres, la part afférente aux colonies est noyée dans un chiffre global. Une énumération très complète en est donnée par M. Merly sans son *Régime financier des colonies*.

(2) R. 1913, I, 177.

Aux colonies comme en France, l'exécution des services financiers est assurée par deux ordres d'agents : les ordonnateurs et les comptables.

Ordonnateurs. — Le ministre des colonies est ordonnateur principal du budget de son département. Ses ordonnances directes sont payables outre-mer comme dans la métropole. Il peut déléguer des crédits aux ordonnateurs secondaires, qui sont :

En France, les chefs du service colonial dans les ports de commerce (Le Havre, Nantes, Bordeaux et Marseille) et les intendants militaires chargés des troupes coloniales dans un certain nombre de places (1) ;

Aux colonies : pour les dépenses militaires et celles de l'inspection des colonies, le directeur de l'intendance ; pour les dépenses pénitentiaires, en Guyane, le gouverneur, à la Nouvelle-Calédonie le directeur de l intendance (2); pour les autres dépenses, le gouverneur (3).

Les ordonnateurs secondaires peuvent, à certaines conditions, sous-déléguer des crédits à des sous-ordonnateurs (4).

Comptables. — La perception des recettes et l'acquittement des dépenses sont effectués, sous la direction du ministre des finances, par les trésoriers-payeurs ou, pour leur compte, par les autres comptables du trésor (trésoriers particuliers, préposés du trésor, payeurs, percepteurs). Les opérations sont centralisées dans les écritures annuelles et les comptes généraux de l'administration des finances suivant le mode en usage pour les opérations effectuées par les comptables métropolitains (5).

Crédits. — Les ordonnances de délégation peuvent être émises avant l'ouverture de l exercice. Elles peuvent être notifiées télégraphiquement. En attendant leur arrivée, les gouverneurs peuvent, sous certaines conditions, ouvrir des crédits provisoires qui sont annulés après réception des crédits réguliers (6).

Exercice. — Pour le budget de l'Etat, l'année financière est comprise entre le 1er avril et le 31 mars suivant. Mais les délais complémentaires de l'exercice diffèrent. La clôture est fixée : 1° au 31 mai pour achever les services de matériel dont l'exécution commencée n'aurait pu être terminée avant le 31 mars ; 2° au 20 juin pour la liquidation et le mandatement des dépenses ; 3° au 30 juin pour le recouvrement des produits et le paiement

(1) Art. 84 du décret du 31 mai 1862 portant réglement général sur la comptabilité publique.

(2) Cette désignation n'aura plus d'application dès que le décret du 2 août 1931 (R. 1932), qui désaffecte la Nouvelle Calédonie comme colonie pénitentiaire, aura reçu son entière exécution.

(3) Art. 3 du décret du 31 décembre 1912.

(4) Art. 7 et 8 du même décret.

(5) Art. 50 et 53.

(6) Art. 4 et 5.

des dépenses. Il n'y a pas de délai complémentaire spécial pour les opérations de régularisation.

Certains approvisionnements destinés aux troupes et aux services pénitentiaires peuvent être commandés et payés par le ministre par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant dans les quatre mois qui précèdent son ouverture.

Chaque exercice rembourse au précédent la différence existant au 31 mars entre les crédits employés à l'achat des denrées, médicaments et effets d'habillement et la valeur des consommations de même nature, exception faite pour les réserves de guerre.

Avances. — Des avances peuvent être faites aux chargés de mission, aux services régis par économie, aux corps de troupe et aux comptables de l'intendance chargés d'assurer le ravitaillement des troupes en colonne ou stationnées dans les territoires militaires (1).

Il peut être constitué des « agences spéciales », alimentées sur les crédits du budget de l'Etat (2).

Dépenses aux colonies pour le compte d'autres ministères. — Les avances effectuées par les trésoriers-payeurs pour l'acquittement des dépenses du département de la marine sont couvertes au moyen de traites. Les dépenses à effectuer aux colonies pour le compte d'autres ministères sont acquittées soit sur ordonnances de payement émises par le ministre compétent, soit à titre d'avances à régulariser en vertu d'ordres de payement délivrés par l'un des ordonnateurs de la colonie (3).

Comptabilité-matières. — La comptabilité des matières appartenant à l'Etat aux colonies est tenue conformément aux prescriptions du décret du 22 décembre 1904 et de l'instruction du 15 janvier 1905.

SECTION IV.

Budget local.

§ 331

Contenu du budget local. — Les services exécutés aux colonies au compte de l'Etat se définissent comme il vient d'être dit, positivement ; toutes les recettes et toutes les dépenses qui n'y sont pas rattachées constituent les « services locaux », en prenant cette expression au sens large.

Les budgets locaux sont très nombreux. Outre le budget local au sens propre du terme, c'est-à-dire le budget de la colonie, il faut distinguer les budgets généraux, les budgets provinciaux,

(1) Art. 19.
(2) Art. 18. — V. plus loin § 365 p. 64.
(3) Art. 49.

les budgets municipaux, les budgets des établissements publics, les budgets annexes. Les règles spéciales à chacun d'eux sont indiquées plus loin. Il convient d'étudier d'abord le budget local proprement dit, c'est-à-dire celui de la « colonie » prise comme unité à la fois administrative et géographique.

Les principes qui régissent le budget local sont résumés aux articles 56 à 62 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies. Ce sont, en substance, les mêmes que ceux qui régissent les budgets métropolitains, notamment ceux des départements. L'article 56 exprime en termes précis que les colonies constituent des personnes civiles (1), et l'article 58 définit le service local, en matière financière, comme « l'ensemble des opérations concernant la gestion des deniers publics attribués exclusivement à chaque colonie ».

Les articles 72 et 89 du décret du 30 décembre 1912 sont consacrés à la division du budget local en recettes et en dépenses, ordinaires ou extraordinaires.

Recettes. — Aux termes de l'article 73, les recettes ordinaires sont :

1° le produit des taxes et contributions de toute nature ;

2° le produit des droits de douane fixés par le tarif général ou par des tarifs spéciaux régulièrement établis ;

3° les revenus des propriétés appartenant à la colonie ;

4° les produits divers ;

5° les subventions accordées, s'il y a lieu, par la métropole ou par les colonies ;

6° le prélèvement sur les fonds de réserve pour assurer le fonctionnement régulier des services du budget.

Le n° 1 de cet article (produit des taxes et contributions) est développé avec grands détails à l'article 74, qui est le texte fondamental de la législation coloniale en matière d'impôts, et qui est étudié au chapitre suivant. Tout ce qui concerne les douanes et les revenus des propriétés de la colonie est exposé aux chapitres XI (Douane) et XIII (Domaines).

L'article 84 définit les recettes extraordinaires, qui sont :

1° les contributions extraordinaires ;

2° les prélèvements exceptionnels sur les fonds de réserve ;

3° les produits éventuels extraordinaires avec ou sans affectation spéciale.

Aux termes de l'article 85, les recettes extraordinaires peuvent être destinées, soit à subvenir aux insuffisances des ressources budgétaires en cas d'événements imprévus, soit à faire face aux besoins résultant d entreprises ou de travaux d'utilité publique, non déterminés au moment de l'établissement des budgets, ou effectués sur des ressources ayant une affectation spéciale.

---

(1) Art. 56 : « Les colonies sont dotées de la personnalité civile. Elles peuvent posséder des biens, entreprendre des travaux, contracter des emprunts dans les formes déterminées par la loi, gérer ou concéder l'exploitation des services d'utilité publique (chemins de fer, tramways, lignes de navigation côtière ou fluviale, etc...) ».

Dépenses. — L'article 77 définit les dépenses ordinaires : « celles qui sont destinées à satisfaire aux besoins annuels et permanents de chaque colonie (1), ainsi qu'à permettre le versement des contingents imposés par la métropole et des subventions consenties aux autres colonies ».

Les dépenses ordinaires se divisent, aux termes de l'article 78, en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Cette distinction sera étudiée plus loin.

Les dépenses extraordinaires sont, d'après la définition de l'article 88, celles à l'acquittement desquelles il est pourvu au moyen des recettes extraordinaires.

Comme les budgets départementaux de la métropole (2), le budget local est divisé en chapitres, qui peuvent être subdivisés en articles et paragraphes. L'article 79 précise que les chapitres doivent comprendre, en des colonnes distinctes, les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. Les services du personnel et du matériel doivent être présentés en des chapitres distincts. Dans les colonies où le budget est voté, ce vote a lieu par chapitre, chaque chapitre ne contenant que des services corrélatifs de même nature.

La loi du 28 novembre 1916 (3), en rendant applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion l'article 57 de la loi du 10 août 1871, y a introduit la terminologie de « budget ordinaire » et « budget extraordinaire » ; mais cette division revient pratiquement au même que celle du décret de 1912 en dépenses et recettes ordinaires, dépenses et recettes extraordinaires.

§ 332

Préparation du budget local. — L'article 68 du décret du 30 décembre 1912 porte que « les projets de budget sont préparés par le gouverneur de chaque colonie d'après une nomenclature type fixée, en recettes et en dépenses, par le ministre des colonies. »

L'institution d'une nomenclature type, réclamée à plusieurs reprises par les commissions parlementaires, a eu pour but d'apporter plus d'ordre dans le classement des recettes et des dépenses et de rendre les budgets plus facilement comparables entre eux.

La nomenclature annexée à la circulaire d'envoi du décret de 1912

(1) Le Conseil d'Etat a conclu de cette définition, par arrêt du 5 août 1927 (R. 1928, 3, 157), que le budget local ne peut comprendre des dépenses d'intérêt national, telles que les traitements des députés et sénateurs, qui sont exclusivement à la charge de l'Etat, et auxquels la colonie ne peut ajouter aucun supplément. Mais l'article 107 de la loi de finances du 27 décembre 1927 (R. 1931, 1, 1), rendu depuis et probablement à raison de cet arrêt, décide que « les colonies représentées au Parlement inscriront chaque année à leur budget les crédits nécessaires pour rembourser à leurs mandataires les dépenses provenant de leurs voyages entre la colonie et la métropole en vue de l'accomplissement de leur mandat et pour les défrayer des charges supplémentaires tenant à leur éloignement, notamment de leurs correspondances télégraphiques ». Il résulte de ce texte que la dépense en question est non seulement autorisée, mais encore obligatoire.

(2) Décret du 12 juillet 1893, art. 23.

(3) R. 1917, 1, 7.

n'est d'ailleurs pas imposée en termes absolus, et il peut y être apporté des dérogations, à condition qu'elles soient justifiées dans l'exposé des motifs du budget. Il est, en effet, des recettes ou des dépenses fortuites et pourtant importantes, qu'il y aurait inconvénient à faire entrer dans l'une des rubriques préétablies.

D'autre part, les budgets spéciaux d'emprunt ou d'exploitations industrielles ne s'accommoderaient pas de la présentation conçue pour le budget de tous les services.

On a reproché à la nomenclature actuelle de comporter un trop petit nombre de chapitres, et de laisser par suite trop de latitude à l'administration locale, le vote et l'approbation ayant lieu par chapitres, et la répartition des crédits entre les divers articles étant une opération purement intérieure (1). C'est la question des virements, qui s'est agitée sous toutes les constitutions. Il n'appartient pas aux juristes de prendre parti dans la discussion toujours ouverte, mais seulement de constater que la spécialité des crédits du budget local ne concerne que les chapitres, et que l'administration locale reste libre de répartir les crédits à l'intérieur des chapitres, et aussi de modifier la répartition, c'est-à-dire d'opérer des virements, sans que le corps qui vote le budget ou l'autorité qui l'approuve puissent en aucune façon restreindre sa liberté d'action.

Une circulaire ministérielle du 28 septembre 1911 a tracé les règles dont les gouverneurs doivent s'inspirer pour procéder aux évaluations budgétaires ; ces règles n'ont rien d'absolu et il n'en pouvait être autrement, étant donné la diversité des circonstances de temps et de lieu qui peuvent conditionner l'établissement d'un budget local.

Par ailleurs, le département ne se fait faute pas de donner des directives aux chefs des administrations locales, soit à l'occasion de l'examen annuel des budgets, soit lorsqu'un événement particulier en fait sentir le besoin.

§ 333

Etablissement du budget local. — La question de l'établissement du budget a toujours été de première importance, aussi bien dans les colonies que dans la métropole. Elle a reçu les solutions les plus diverses, suivant les temps et suivant les colonies.

Le budget local est dressé et réglé par l'autorité locale, quelle qu'elle soit, et approuvé par une autorité supérieure, c'est-à-dire, suivant les cas, soit par décret, soit par arrêté du gouverneur général.

Les règles qui président à l'établissement du budget sont, naturellement, très différentes, selon qu'il existe ou non une assem-

(1) Art. 204 : ...« Les ordonnateurs répartissent, lorsqu'il y a lieu, entre les divers articles du budget les crédits qui ont été votés par chapitre. Cette répartition est soumise à l'approbation du gouverneur en conseil. Elle n'établit que des subdivisions administratives, et la spécialité des crédits demeure exclusivement renfermée dans la limite des chapitres ouverts aux budgets ».

blée représentative locale. Il convient donc de passer d'abord en revue les colonies pourvues d'un conseil général ou colonial, ou d'une autre forme de corps délibérant.

§ 334

Colonies à conseil général. — Les conseils généraux établis par les ordonnances de 1825, 1827 et 1828 à la Réunion, aux Antilles et à la Guyane, pouvaient à peine passer pour des assemblées élues. Devenus électifs et transformés en « conseils coloniaux » par la loi du 24 avril 1833, ils discutaient et votaient, aux termes de l'article 5 de cette loi, sur la présentation du gouverneur, le budget intérieur de la colonie. Restait à savoir ce qu'il fallait entendre par « budget intérieur ». Il a été expliqué plus haut comment la loi du 25 juin 1841 a rattaché au budget de l'Etat la majeure partie des recettes et des dépenses (1), comment les conseils coloniaux ont été supprimés en 1848, et remplacés par des commissaires de la République, comment, enfin, les sénatus-consultes des 3 mai 1854 et 4 juillet 1866 ont rétabli trois conseils généraux dans les colonies des Antilles et de la Réunion (2).

L'article 16 du sénatus-consulte de 1854 et l'article 5 du sénatus-consulte de 1866 reconnaissent au conseil général le pouvoir de voter le budget, qui est arrêté par le gouverneur (3). L'article 10 du second sénatus-consulte ajoute que « si le conseil ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir voté le budget, le ministre des colonies l'établirait d'office, sur la proposition du gouverneur en conseil privé ».

Dépenses. — Les dépenses sont divisées en dépenses obligatoires et facultatives. Les dépenses obligatoires sont énumérées à l'article 7 ; elles comprennent notamment le contingent qui peut être mis à la charge de la colonie aux termes de l'article 6, et un fonds de dépenses diverses et imprévues, dont le ministre détermine chaque année le minimum, et qui est mis à la disposition du gouverneur.

La sanction de ces dispositions est contenue aux articles 8 et 9 du même sénatus-consulte, qui sont encore en grande partie en vigueur, et qui ont été reproduits,avec peu de modifications, par la législation postérieure.

Aux termes de l'article 8, si des dépenses obligatoires avaient été omises, ou si le gouverneur, en conseil privé, estimait que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses étaient

---

(1) V. §§ 321 et 322.

(2) V. ch. II, § 46, p. 122.

(3) Aux Antilles et à la Réunion, la commission coloniale instituée par le décret du 12 juin 1879 est chargée, par l'article 13 de ce décret, de présenter au Conseil général, à l'ouverture de la session ordinaire, ses observations sur le budget proposé par l'administration. Cette tâche lui a été facilitée par la loi du 28 novembre 1916 (R. 1917, 1, 7), qui a étendu aux trois colonies, notamment, l'article 57 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux de la métropole, aux termes duquel le projet de budget doit être communiqué par le gouverneur à la commission coloniale dix jours au moins avant l'ouverture de la session.

insuffisantes, le gouverneur y pourvoyait provisoirement à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues. En cas d'insuffisance de ce fonds, il en référait au ministre, qui, sur sa proposition, inscrivait d'office les dépenses omises ou augmentait les allocations. Il était pourvu, par le gouverneur, à l'acquittement de ces dépenses au moyen, soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, ou, à défaut, par une augmentation du tarif des taxes.

Un avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 (1) a commenté et expliqué cette disposition. Si le conseil général se bornait à relever le montant des dépenses facultatives d'un chiffre égal ou supérieur à la réduction des dépenses obligatoires, le pouvoir du gouverneur de régler le budget y obviait suffisament, même au cas où le conseil général aurait en même temps majoré les recettes, la jurisprudence reconnaissant au chef de la colonie le droit de rectifier les estimations en conseil privé. Ce n'était qu'au cas où le conseil général aurait, en outre, abaissé le tarif des taxes que le gouverneur pouvait le relever. Mais cette prérogative, accordée au gouverneur, s'expliquait par le fait que, sous l'empire du sénatus-consulte, le conseil général était le maître absolu des tarifs. Depuis que l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 n'avait laissé au conseil général, en cette matière, qu un simple droit de délibération, sous réserve de l'approbation du pouvoir central, le pouvoir de relever les tarifs n avait plus de sens, et devait être considéré comme implicitement abrogé.

Par contre, les dépenses facultatives restaient entièrement à la discrétion du conseil général, et ne pouvaient être changées ni modifiées par le gouverneur, aux termes de l article 9, que dans le cas prévu à l article précédent, ou dans celui où les dépenses facultatives auraient excédé les ressources ordinaires de l exercice après prélèvement des dépenses obligatoires. Le ministre des colonies prononçait définitivement sur ces changements ou modifications.

Les dispositions des articles 5, 8, 9 et 10 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, analysées ci-dessus, ont été reproduites à peu près dans les mêmes termes par les articles 40, 43, 44 et 45 du décret du 23 décembre 1878, instituant un conseil général à la Guyane, 35, 37, 38, 39 et 40 du décret du 25 janvier 1879, réorganisant les conseils électifs dans les Etablissements de l Inde, 38, 40, 41, 42 et 43 du décret du 4 février 1872, établissant le conseil général du Sénégal, 52, 54, 55, 56 et 57 du décret du 2 avril 1885, instituant un conseil général à la Nouvelle-Calédonie, puis par les articles 68, 81, 86 et 89 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, qui les a uniformisées.

Loi du 13 avril 1900. — La loi de finances du 13 avril 1900 (2), par son article 33, toujours en vigueur, a précisé la dis-

(1) R. 1904, 1, 1. — L'autorité de cet avis n'est pas absolue. Il doit être rectifié par la jurisprudence et par le texte de la loi du 29 juin 1918 (V. plus bas, p. 27).

(2) R. 1900, 1, 116. — Les autres dispositions de l'article 33, relatives à la répartition des dépenses entre la métropole et les colonies, et aux pouvoirs des conseils

tinction des dépenses obligatoires et facultatives. Cette loi statuepour toutes les colonies pourvues de conseils généraux, par conséquent aussi bien pour la Guyane, l'Inde, le Sénégal et la Nouvelle-Calédonie que pour les Antilles et la Réunion. Il s'en suit que, même pour les 4 premières colonies, dont le conseil général a été institué par décret, les dispositions de cet article 33 ont un caractère législatif(1).

L'article 3 distingue deux groupes de colonies : celles d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, d'une part (2) ; celles d'Amérique et la Réunion, d'autre part (3).

En ce qui concerne le premier groupe, la loi fixe elle-même les dépenses obligatoires, qui ne peuvent se rapporter qu'à quatre chefs : — dettes exigibles ; — minimum du traitement du personnel des secrétariats généraux (fixé par décret), et traitement des fonctionnaires nommés par décret ; — frais de la gendarmerie, de la police et de la justice ; — frais de représentation de gouverneur, loyer, ameublement et entretien de son hôtel, frais de son secrétariat et autres dépenses imposées par les dispositions législatives.

Cette dernière formule réserve le droit d'ailleurs incontestable du législateur métropolitain d'ajouter à la liste des dépenses obligatoires, qui sont limitées pour tout le monde (4), excepté pour lui. C'est ainsi que les contingents des colonies, et d'autres dépenses encore, ont été mis obligatoirement à leur charge par des lois successives (5).

Dans ces mêmes colonies, l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur (6). Le conseil général peut réduire ou supprimer les dépenses facultatives : il ne peut ni les proposer ni les augmenter.

---

généraux en matière d'impôts, sont analysées plus haut, § 323, et au chapitre suivant, § § 371 et 376. — Une étude historique et critique de l'article 33 a été publiée par G. François dans « Le budget local des colonies» (Emile Larose).

(1) Le conseil général n'en pourrait pas moins être supprimé par décret ; c'est ce qui a eu lieu pour le Sénégal, Taïti et Saint-Pierre et Miquelon ; mais, tant que ce conseil subsiste, il est soumis aux règles de l'article 33, qu'un décret ne pourrait changer sans excès de pouvoir.

(2) En Océanie, la Nouvelle-Calédonie est seule aujourd'hui à posséder un conseil général. Il n'en existe plus aucun en Afrique continentale, depuis que le conseil général du Sénégal a été transformé en conseil colonial. Le 1er groupe ne comprend donc plus que la Nouvelle-Calédonie et l'Inde.

(3) Saint-Pierre et Miquelon n'a plus de conseil général depuis le décret du 23 juin 1897. Ce second groupe comprend donc les Antilles, la Guyane et la Réunion.

(4) La nomenclature des dépenses obligatoires, dans ces colonies, ne peut être allongée que par une loi (avis du Conseil d'Etat du 20 février 1901, confirmé depuis par l'article 127 B. de la loi de finances du 13 juillet 1911 et l'article 83 du décret du 30 décembre 1912. V. § 338, p. 36). Toutes les dépenses déclarées obligatoires par décrets, antérieurement à la loi du 13 avril 1900, ont cessé de l'être depuis que cette loi est en vigueur (Conseil d'Etat, 10 janvier 1914, R. 1915, 3, 230).

(5) V. plus haut § 325. — V. aussi les lois des 14 juillet 1911 et 30 juillet 1913, citées plus haut p. 15.

(6) Les délibérations par lesquelles le Conseil général vote un crédit non prévu au projet de budget présenté par le gouverneur ou relève le crédit proposé excédent les pouvoirs du conseil, et le gouverneur a le droit de n'en pas tenir compte en réglant le budget (Conseil d'Etat, 16 janvier 1914, R. 1915, 3, 230 ; 11 avril 1919, R. 1919, 3, 85). Toutefois, il ne peut pas les annuler comme portant sur un objet étranger aux attributions du conseil général (Conseil d'Etat, 19 novembre 1914, R. 1915, 3, 1 ; 22 février 1918, R. 1918, 3, 61 ; 30 décembre 1921, R. 1922, 3, 62).

Dans les colonies de second groupe, il est renvoyé à des décrets pour établir, pour chaque colonie, la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires, maximum que le conseil général avait d'ailleurs toujours le droit de dépasser, l'excédent étant considéré comme dépense facultative (1). L'article 55 de la loi du 29 juin 1918 (2) ne parle plus que de nomenclature, sans maximum, et ajoute que ces décrets seront rendus en Conseil d'Etat, après avis du conseil général.

En exécution de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, de nombreux décrets avaient établi la nomenclature des dépenses obligatoires dans les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion. Ces décrets, qui s'échelonnent de 1900(3) à 1918 (4), et qui étaient très souvent rendus le même jour pour les quatre colonies, fixaient cette nomenclature pour une courte période, généralement pour trois ans, parfois pour un an. Pour satisfaire à la loi du 29 juin 1918, des projets de décret ont été soumis au Conseil d'Etat, et quatre décrets ont été pris, deux le 5 décembre 1921 pour la Guadeloupe et la Réunion (5), un pour la Martinique le 25 janvier 1922 (6), un pour la Guyane le 14 février 1922 (7). Ces décrets ont été pris sans limitation de durée, et n'ont reçu jusqu'ici que des modifications insignifiantes.

Les dépenses rendues obligatoires par ces décrets sont très nombreuses. Il faut encore y ajouter celles qui ont été imposées aux colonies par des lois, comme il a été dit plus haut.

Les décrets précités n'établissent qu'une nomenclature, comme le prescrit la loi de 1918. La disposition de l'article 33 de la loi de 1900, qui autorisait le ministre des colonies à fixer, s'il y avait lieu, le montant de chaque dépense, est abrogée par la loi de 1918.

Sanction. — Loi du 29 juin 1918. — La sanction de l'obligation imposée aux conseils généraux est déterminée, par l'article 55 A de la loi du 29 juin 1918, à peu près comme faisait l'article 8 du sénatus-consulte et les articles correspondants des décrets concernant les autres colonies, mais avec quelques différences.

Si les dépenses obligatoires ont été omises, ou si le gouverneur, en conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le gouverneur peut y pourvoir provisoirement, sans attendre aucune décision ministérielle, soit à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues, soit au moyen d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres. Il en réfère d'urgence au ministre des colonies, et, le cas échéant, le crédit nécessaire

(1) Avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 (R. 1904, 1, 1).
(2) R. 1918, 1, 454.
(3) D. 21 août 1900 (R. 1900, 1, 227).
(4) D. 17 décembre 1918 (R. 1919, 1, 16).
(5) R. 1922, 1, 239. — Celui de la Réunion a été modifié par décret du 30 novembre 1924 (R. 1925, 1, 102) ; celui de la Guadeloupe par décret du 2 avril 1927 (R. 1927, 1, 522).
(6) R. 1922, 1, 524. — Modifié par décret du 10 décembre 1928 (R. 1929, 1, 195).
(7) R. 1922, 1, 541. — Modifié par décret du 22 novembre 1927 (R. 1928, 1, 95).

est inscrit d'office au budget par un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique et inséré aux journaux officiels métropolitain et colonial. Il est pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office comme il est dit ci-dessus, et, à défaut, au moyen d'une majoration de taxe faite par le décret d'inscription d'office (1).

Dépenses facultatives. — Aux termes du dernier alinéa du § 2 de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, qui s'applique aussi bien aux colonies du premier groupe qu'à celles du second (2), il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles en ce qui concerne les dépenses facultatives. Ces dépenses continuent donc à être réglées par l'article 9 du sénatus-consulte de 1866, reproduit plus haut, pour les Antilles, par l'article 44 correspondant du décret du 23 décembre 1878, pour la Guyane, et par les articles 39 du décret du 25 janvier 1879, pour l'Inde, et 57 du décret du 22 avril 1885 pour la Nouvelle-Calédonie. Par suite, dans toutes les colonies pourvues d'un conseil général, aussi bien celles du sénatus-consulte que les autres, ce conseil est le maître des dépenses facultatives, qui ne peuvent être changées ou modifiées par le gouverneur que pour assurer l'exécution des dispositions relatives aux dépenses obligatoires, ou au cas où les dépenses facultatives excéderaient les ressources ordinaires de l'exercice après prélèvement des dépenses obligatoires. Encore appartient-il au ministre des colonies de prononcer définitivement sur ces changements ou modifications. L'arrêté du gouverneur qui modifierait les crédits votés pour dépenses facultatives, hors des cas exceptionnels qui viennent d'être mentionnés, serait entaché d'excès de pouvoir (3).

Dans les colonies du premier groupe, comme il a été dit plus haut, le gouverneur a seul l'initiative de toutes les dépenses, y compris par conséquent les dépenses facultatives. Mais dans toutes les colonies, en vertu de l'article 127 B, al. 2 de la loi du 13 juillet 1911 (4), littéralement reproduit par l'article 83 du décret du 30 décembre 1912, « l'initiative des inscriptions de dépenses, tant pour les créations d'emplois que pour les relèvements de crédits concernant le personnel, appartient au gouverneur seul ».

Répartition et emploi des crédits. — Enfin, la répartition et l'emploi des crédits échappe au conseil général. Il appartient au chef de la colonie, seul, par arrêtés rendus en conseil, de fixer

(1) Antérieurement à la loi du 29 juin 1918, le gouverneur ne pouvait pas, de sa seule autorité, et avant d'en avoir référé au ministre, réduire les dépenses facultatives pour faire face à une dépense obligatoire non votée (Conseil d'Etat, 21 juillet 1911, R. 1911, 3, 274), comme le supposait l'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 précité (p. 25). D'autre part, la loi du 1918 continue à prévoir les majorations de taxes, mais elles ne sont plus prononcées par le gouverneur. Elles ne peuvent résulter que du décret d'inscription d'office.

(2) La distinction des deux groupes n'est faite par l'article 33 § 2 que pour les dépenses obligatoires.

(3) Conseil d'Etat, 24 mai 1901 (R. 1901, 1, 101).

(4) R. 1911, 1, 603.

ou de modifier, 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 ces cadres (1).

Recettes. — Tout ce qui concerne la principale des recettes ordinaires, c'est-à-dire les impôts, sera traité au chapitre X suivant et au chapitre XI (Douanes). Tout ce qui concerne la plus importantes des recettes extraordinaires, c'est-à-dire les emprunts, est étudié au § ci-après.

En tous cas, la mission de fixer les prévisions de recettes et de les inscrire au budget ressortit au chef de la colonie seul (2). Ce principe résulte de ce que la préparation du budget a été attribuée exclusivement au gouverneur.

§ 335

Conseils coloniaux. — Les deux « conseils coloniaux » de la Cochichine et du Sénégal ne sont pas régis par les textes particuliers aux conseils généraux. Les lois du 13 avril 1900 et du 29 juin 1918 ne leur sont donc pas applicables. Toutes les règles qui les concernent, et notamment celles qui sont relatives au budget local, doivent être cherchées uniquement dans les décrets d'institution de ces conseils. Il en résulte cette conséquence importante que les dispositions qui, pour les colonies à conseils généraux, ont un caractère législatif, ne sont, dans ces deux colonies, que des articles de décret, pouvant être modifiées ou abrogées par décret.

Le conseil colonial de la Cochinchine avait été institué par le décret du 8 février 1880, dont les articles 38 à 41 reproduisaient presque identiquement les dispositions correspondantes du sénatus-consulte de 1866 et des décrets constitutifs. Mais les décrets des 4 décembre 1920 et 9 juin 1922 (3), qui n'ont pas été modifiés sur ce point par les décrets postérieurs, édictent des règles assez différentes, et plus simples, qui se résument comme suit :

Le budget local est préparé par le gouverneur (lieutenant-gouverneur), délibéré par le conseil colonial, arrêté par le gouverneur en conseil privé et approuvé par le gouverneur général en conseil de gouvernement (4).

L'initiative des dépenses appartient exclusivement au gouverneur (5).

---

(1) Article 82 du décret du 30 décembre 1912. — Avis du Conseil d'Etat du 18 février 1897 (R. 1898, 1, 133), et circulaire ministérielle du 18 mai suivant (*ibid.*). — Conseil d'Etat, 17 février 1882 (Lebon 169), 7 juin 1889 (*ibid.*, 708), 30 janvier 1891 (*ibid.*, 56), 24 mai 1901 (R. 1901, 2, 101), 30 juin 1911 (R. 1911, 3, 273). — Cpr. Ch. II, § 50, p. 132.

(2) Avis du Conseil d'Etat du 12 janvier 1892. Circulaire ministérielle du 5 mai 1892.

(3) R. 1921, 1, 405, et 1922, 1, 788.

(4) Art. 45 (Sénégal), 37 (Cochinchine).

(5) Art. 46 et 47 (Sénégal), 37 (Cochinchine). — C'est là une attribution spéciale au gouverneur (ou lieutenant-gouverneur), qui ne pourrait être exercée par le gouverneur général (V. pour les propositions de recettes, plus bas, p. 31).

Les dépenses obligatoires sont : — 1° les dettes exigibles ; — 2° les frais de fonctionnement de tous les services organisés par décret ou par arrêté du gouverneur général (1). Le décret de la Cochinchine ajoute les frais de personnel de la direction du service local, ce qui semble déjà compris dans la formule générale ; — 3° pour la Cochinchine, les dépenses mises par décret à la charge du service local, et pour le Sénégal, les subventions, contributions ou contingents au profit de l'Etat ou du gouvernement général, tels qu'ils sont fixés par les lois et règlements. Il est évident que l'une et l'autre formule s'applique aux deux colonies, ces dépenses étant nécessairement obligatoires alors même que le texte ne s'en explique pas. — Le décret du Sénégal ajoute encore : les frais de représentation du lieutenant-gouverneur, le loyer, l'ameublement et l'entretien de son hôtel et les frais de son secrétariat, et, ce qui est plus important, les fonds secrets, tels qu'ils sont fixés par le gouverneur général et répartis par le lieutenant-gouverneur.

Si le conseil colonial omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisant pour le paiement des dépenses obligatoires, le crédit nécessaire y est inscrit d'office par le gouverneur en conseil privé, qui y pourvoit par la réduction des dépenses facultatives (2) : procédure beaucoup plus simple que celle qui est prescrite pour les conseils généraux, et qui dispense de recourir au ministre.

Les dépenses facultatives votées par le conseil colonial ne peuvent être changées ni modifiées, sauf dans le cas prévu par l'article précédent, et à moins qu'elles n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice après paiement des dépenses obligatoires, déduction faite de tout prélèvement ordinaire sur la caisse de réserve et de toute subvention (de l'Etat, du budget général, des autres colonies, ses associations quelconques). Ces changements ou modifications sont opérés par le gouverneur en conseil privé (3).

Le gouverneur est seul chargé de répartir les secours, indemnités, allocations, gratifications, subventions inscrits au budget de la colonie. — Aucun avantage direct ou indirect, sous quelque forme que ce soit, ne peut être accordé par le conseil colonial à un fonctionnaire ou à une catégorie de fonctionnaires autrement que sur la proposition de l'administration. Tout vote du conseil colonial émis contrairement à cette disposition est nul et de nul effet (4).

Si le conseil ne se réunissait pas ou se séparait avant d'avoir voté le budget, le gouverneur, sans avoir à en référer au ministre, comme pour les conseils généraux, établirait ce budget d'office en conseil privé pour le soumettre au gouverneur général en conseil de gouvernement. Provisoirement, les taxes et les contributions continueraient à être perçues conformément au tarif de l'exercice précédent (5).

---

(1) Art. 47 (Sénégal), 38 (Cochinchine).
(2) Art. 48 (Sénégal), 39 (Cochinchine).
(3) Art. 49 (Sénégal), 40 (Cochinchine).
(4) Art. 50 (Sénégal), 41 (Cochinchine). — C'est là un principe commun aux conseils généraux et coloniaux (V. plus haut, § 334, p. 28).
(5) Art. 51 (Sénégal), 42 (Cochinchine). — Ces articles dérogent à l'article 68 du décret du 30 décembre 1912, qui, comme le sénatus consulte de 1866, attribuait

Les crédits supplémentaires, reconnus nécessaires en cours d'exercice, sont proposés par le gouverneur, délibérés par le conseil colonial, arrêtés par le gouverneur et définitivement réglés par le gouverneur général (1).

Les articles 45 et 46 du décret du 4 décembre 1920, et 37 du décret du 9 juin 1922 s'expriment en termes précis sur le droit exclusif du gouverneur de proposer l'inscription et de fixer les prévisions des recettes (2).

Des dispositions presque identiques à celles qui régissent les conseils coloniaux du Sénégal et de la Cochinchine ont été prises pour les conseils d'administration de Saint-Pierre et Miquelon et de l'Océanie, auxquels la récente législation a adjoint un élément électif et attribué des pouvoirs administratifs et financiers (3). Toutefois, dans l'une et l'autre de ces colonies, le budget est approuvé par décret.

§ 336

Colonies où il n'existe pas de conseil général. — La liberté d'action de l'administration est singulièrement plus grande dans les colonies non pourvues de conseil général ou colonial. L autorité locale rencontre toutefois un double frein, d'abord dans l'autorité supérieure, à qui il appartient d'approuver le budget, et ensuite, dans plusieurs colonies, par l'obligation de soumettre ce budget à l'examen d'assemblées qui, bien que n'ayant pas voix délibérative, exercent néanmoins une autorité certaine et jouissent d'une influence considérable.

Tout ce qui concerne l'approbation est traité au § suivant.

Madagascar. — Les délégations financières créées par le décret du 7 mai 1924 (4) sont obligatoirement consultées sur les projets de budget, droits, taxes, plans de campagne et, en général, sur toutes questions d'ordre économique et financier intéressant la colonie.

Indo-Chine. — Les conseils des intérêts français économiques et financiers, créés au Tonkin, en Annam et au Cambodge par décret du même jour (5), sont obligatoirement consultés sur les projets de budget ; mais ce ne sont en principe que des assemblées consultatives.

Colonies sans assemblée élue. — Là où n'existe aucune

ce droit au ministre,—disposition toujours en vigeur en ce qui concerne les conseils généraux.

(1) Art. 52 (Sénégal), 43 (Cochinchine).

(2) Ce droit ne peut, sans excès de pouvoir, être exercé par le gouverneur général (Conseil d'Etat, 8 août 1924, R. 1925, 3, 144).

(3) V. T. 1er, ch. II, § 47, p. 125. — Décret du 19 janvier 1926 pour Saint-Pierre et Miquelon (R. 1926, 1, 338), art. 13 à 19. — Décret du 23 juillet 1920 pour l'Océanie (R. 1931, 1, 117), art. 7 à 10.

(4) V. ch. II, §. 55, p. 138.

(5) V. ch. II, § 57, p. 144. — Pour le budget général de l'Indochine, v. plus bas p.42.

assemblée élue, les projets de budget sont délibérés par les conseils privés, d'administration, de protectorat ou de gouvernement (1).

Dans les colonies où il n'existe aucun corps délibérant électif, ayant pour attribution de voter le budget, il serait incorrect de parler de dépenses obligatoires ou facultatives (2). Ces qualifications n'ont, en effet, qu'un sens : c'est que l'assemblée qui vote le budget est obligée, ou ne l'est pas, de voter une dépense déterminée (3). Partout où il n'existe pas d'assemblée, il n'y a personne à *obliger*, sous diverses sanctions. Ce qui ne veut pas dire que le budget ne doive nécessairement prévoir certaines dépenses. Telles sont les dettes exigibles, les contingents ou autres dépenses mises par une loi ou un décret (pris dans des conditions valables), de façon permanente ou occasionnelle, à la charge de la colonie. Mais, d'une part, l'omission de certaines natures de dépenses, fréquente quand il s'agit d'un conseil général qui cherche à faire pièce à l'administration, est presque inconcevable dans un budget dressé par l'administration elle-même : et d'autre part, la nécessité de l'approbation du budget par l'autorité supérieure permet à celle-ci de rectifier toutes les insuffisances ou omissions contraires à un texte de loi.

Cameroun et Togo. — Les budgets de ces deux territoires sont dits budgets « spéciaux ». Ils n'en sont pas moins soumis au même régime que les budgets des colonies à conseil d'administration non groupées.

Les décrets du 24 mars 1921 (4), qui ont déterminé les attributions des commissaires de la République, portent à l'article 4 que les territoires jouissent de l'autonomie administrative et financière, et possèdent chacun un budget propre alimenté par les recettes de toute nature effectuées sur le territoire. Ce budget pourvoit à toutes les dépenses, sauf à celles de l'occupation militaire. Il peut être appelé à servir une contribution, dont le montant est fixé par le ministre, aux budgets des colonies voisines avec lesquelles il aurait des services d'intérêt commun. Le budget peut comporter des annexes pour les services d'exploitations industrielles et pour l'emploi des fonds spéciaux (emprunts, avances, etc...). Le commissaire de la République est ordonnateur du budget et des budgets annexes, avec faculté de confier

(1) Art. 68, al. 2 du décret du 30 novembre 1912.

(2) L'article 33 § 2 de la loi du 13 avril 1900 n'établit la distinction des dépenses obligatoires ou facultatives que dans les colonies pourvues de conseils généraux. Il faut y ajouter, ainsi qu'il a été expliqué plus haut, les conseils coloniaux du Sénégal et de la Cochinchine, et les conseils d'administration de Saint-Pierre et Miquelon et de l'Océanie.

(3) C'est là, à la fois, un vocabulaire et une pratique traditionnels, dans la métropole comme aux colonies, contre lesquels il n'est guère possible d'engager la discussion. Ne pourrait-on pas, pourtant, se demander pourquoi on *oblige* une assemblée délibérante à émettre un vote malgré elle, sauf à faire jouer des sanctions compliquées si elle ne satisfait pas à son obligation, et s'il ne serait pas plus simple de soustraire à tout vote les dépenses obligatoires, en établissant, sans le concours de l'assemblée, la partie du budget qui les contient ?

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

ce pouvoir de repartition spéciale aux chefs de service placés sous ses ordres.

Les régimes de 22 mai 1924 (1), qui ont rendu applicable au Cameroun la législation en vigueur en Afrique équatoriale, et au Togo, celle de l'Afrique occidentale, ont soumis, par conséquent, ces deux territoires au décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier. Il résulte, notamment, que, conformément à l'article 69 du décret de 1912 le budget doit être approuvé par décret. La disposition de l'article 4 du décret de 1921, qui portait que les budgets des deux territoires seraient approuvés par le ministre des colonies, est implicitement abrogée (2).

Nouvelles-Hébrides. — Le régime financier des Nouvelles-Hébrides est le reflet de leur régime politique, tel qu'il a été organisé par le protocole du 6 août 1914, qui a remplacé la convention du 20 octobre 1906 (3). Ces actes diplomatiques prévoient des services communs, des recettes communes et des dépenses communes. en même temps que des services, recettes et dépenses propres à chacune des deux puissances. Il y a donc dans l'archipel trois budgets : le budget commun, le budget spécial britannique, le budget spécial français.

Le budget commun, ou « du Condominium », supporte les dépenses des services communs, énumérés à l'article 4 du protocole : postes et télégraphes, travaux publics (construction et entretien des routes et ponts, ports et rades, balisage et feux), la police sanitaire, le tribunal mixte, les tribunaux du 1er degré, la justice indigène, les prisons indigènes communes, les services financiers, 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 autres services que les hauts commissaires ou les commissaires résidents comprendront, par décision prise conjointement, au nombre des services communs.

En recettes, le budget du condominium bénéficie du produit des taxes locales établies par les hauts commissaires agissant conjointement, du produit des amendes, du produit des postes et de toutes autres recettes d'un caractère commun, enfin des subventions des budgets spéciaux.

Le budget du condominium est établi par les hauts commissaires.

Les budgets spéciaux font face à toutes les recettes et à toutes les dépenses qui ne sont pas expressément reservées au budget commun.

Le budget spécial français supporte les dépenses propres de l'administration française, dépenses qui sont depuis quelques années en forte progression, résultant de l'essor de la colonisation.

Le « budget spécial » des Nouvelles-Hébrides a été créé par

(1) R. 1924, 1, 453.

(2) En fait, dès l'origine, les budgets du Cameroun et du Togo ont toujours approuvés par décrets, après comme avant 1921.

(3) V. ch. 1er, § 21, p. 61.

décret du 4 juillet 1907 (1). Il est établi par le haut commissaire de France dans l'archipel, aux termes de l article 1er, qui ajoutait que le budget est soumis à l'approbation du ministre des colonies. Les comptes sont arrêtés dans la même forme. Aux termes de l article 2, le haut commissaire disposait seul des crédits inscrits au budget spécial, mais il pouvait déléguer tout ou partie de ces crédits au commissaire-résident. Depuis que le décret du 21 septembre 1921 (2) a donné délégation permanente au commissaire-résident, c'est lui qui établit le budget, qui est seulement soumis à l'examen du haut-commissaire, par application de l'article 2 de ce décret. Depuis cette époque, l'approbation a toujours été donnée au budget par décret.

Le budget spécial comprend, en recettes (3), le produit des taxes applicables aux seuls citoyens français résidant dans l'archipel, les subventions qui peuvent être allouées par l'Etat ou les colonies, et en général les produits de toute nature perçus à l'occasion de l'administration des intérêts français ou versés en atténuation des dépenses faites par le budget spécial. En pratique, les taxes revêtent à peu près le caractère de contributions volontaires des colons, et l'équilibre du budget ne s'obtient que par une subvention de l'Etat.

Le budget spécial comprend en dépenses les traitements ou indemnités du haut-commissaire et des agents placés sous ses ordres, les frais de matériel, de transport et accessoires des services du haut-commissaire, la quote-part versée par la France pour le fonctionnement des services communs du condominium, et, d'une manière générale, toutes dépenses se rapportant à l'administration des intérêts français aux Nouvelles-Hébrides (4).

Les dépenses sont acquittées par le trésorier-payeur de la Nouvelle-Calédonie, dont les comptes sont soumis à la Cour des comptes.

L article 7 ajoute que les règles de la comptabilité des budgets locaux sont applicables au budget spécial « en tout ce qui n'est pas contraire au présent décret ». Ce budget est donc soumis aux règles du décret du 30 décembre 1912 qui concernent les colonies autonomes non pourvues de conseil général.

§ 337

Approbation du budget local. — Une fois « délibéré », comme il vient d'être dit, le budget local est soumis à l' « approbation » de l'autorité compétente. Cette autorité diffère, non seulement selon la catégorie à laquelle appartient la colonie, mais aussi selon que l'assemblée délibérante s'est maintenue ou non dans la limite de ses prérogatives. Nous reprendrons donc la division observée à propos du vote.

Colonies à conseil général. — Si le budget est en équilibre

(1) R. 1907, 1, 527.
(2) R. 1923, 1, 260.
(3) Art. 3 du décret du 4 juillet 1907.
(4) Art. 5.

et si les dépenses obligatoires sont suffisamment dotées, si, à la Nouvelle Calédonie et dans les continents d'Afrique et d'Asie, les dépenses facultatives n'ont pas été majorées, l'approbation est de droit. Le texte n'emploie même pas le mot « approbation » : le budget est définitivement « arrêté » ou « réglé » par le gouverneur en conseil privé (1).

Au cas seulement où le budget n'est pas en équilibre, comme aussi au cas d'omission de dépenses obligatoires ou d'insuffisance des crédits destinés à y pourvoir, il est fait appel à l'autorité supérieure : décision ministérielle ou décret, comme il a été expliqué plus haut.

Autres colonies. — Les budgets locaux des colonies groupées en gouvernements généraux, y compris le Sénégal et la Cochinchine (2), sont approuvés par le gouverneur général en conseil de gouvernement (3). Il en est de même des pays de l'Indochine (4).

Dans les colonies non groupées en gouvernements généraux, dans lesquelles il n'existe pas de conseil général, le budget local est approuvé par décret rendu sur le rapport du ministre des colonies (5).

Les budgets sont rendus exécutoires, avant l'ouverture de chaque exercice, par des arrêtés locaux. — Au cas où l'approbation par décret, dans les cas où elle est nécessaire, n'est pas intervenue à la date d'ouverture de l'exercice, ces arrêtés rendent les budgets provisoirement exécutoires en attendant les arrêtés de promulgation des décrets. Toutefois, aucune disposition nouvelle incorporée dans les projets de budget ne peut recevoir un commencement d'exécution avant approbation (6).

Au Cameroun et au Togo, on a vu plus haut que, malgré l'article 4 des décrets des 23 mars 1921, déterminant les attributions des commissaires de la République au Cameroun et au Togo (7), qui portait que le budget de chaque territoire et ses annexes, arrêté par le commissaire de la République, était approuvé par le ministre des colonies, les budgets des territoires ont toujours, en fait, été approuvés par décret, ce qui peut se justifier depuis que les décrets du 22 mai 1924 ont rendu applicable à ces territoires, avec la législation des gouvernements généraux voisins, le décret financier du 30 décembre 1912.

Il en est de même du budget des Nouvelles-Hébrides, qui, aux

(1) Sénatus-consulte du 4 juillet 1866 (Antilles et Réunion), art. 5. — Décret du 23 décembre 1878 (Guyane), art. 40. — Décret du 25 janvier 1879 (Inde), art. 35. — Décret du 2 avril 1885 (Nouvelle-Calédonie), art. 54. — Art. 69, al. 3 du décret du 30 décembre 1912, modifié par le décret du 4 juillet 1920 (R. 1921, 1, 3.)

(2) V. plus haut, p. 29.

(3) Le décret du 30 décembre 1912, art. 69, qui exigeait l'approbation par décret pour toutes les colonies groupées en gouvernements généraux, a été modifié par le décret du 4 juillet 1920 (R. 1921, 1, 3), qui a supprimé, notamment, la nécessité de l'approbation par décret des budgets des colonies d'Afrique faisant partie des gouvernements généraux.

(4) Article 9 des 4e décret du 20 octobre 1911.

(5) *Ibid.*

(6) Décret du 30 décembre 1912, art. 70.

(7) V. § 336.

termes de l'article 1er du décret du 4 juillet 1907, devait être approuvé par le ministre des colonies, et qui l'a toujours été par décret depuis que le décret du 21 septembre 1921 a donné délégation permanente au commissaire-résident (1).

§ 338

Nature de l'approbation. — L'approbation du budget est nécessaire pour le rendre exécutoire, et l'autorité à qui appartient cette approbation peut évidemment la refuser.

Peut-elle modifier le budget qui lui est soumis ? Il faudrait, pour cela, considérer que l'approbation est donnée dans l'exercice d'un pouvoir hiérarchique, toute autorité administrative pouvant toujours réformer les actes des autorités qui lui sont subordonnées.

Mais si le gouverneur, représentant de l'Etat, est sans contestation le subordonné hiérarchique du ministre (2), il n'en est pas de même lorsqu'il arrête, en conseil, le projet de budget ; il agit alors en qualité de représentant de la colonie. Il en est de même, dans les gouvernements généraux, des gouverneurs, résidents supérieurs ou lieutenants-gouverneurs, qui règlent le budget local sous le contrôle, mais non comme subordonnés du gouverneur général. Il s'en suit que le contenu du budget ne peut être modifié que par les autorités désignées pour procéder à sa confection. L'autorité supérieure ne peut que l'accepter ou le rejeter en bloc (3). Il est vrai qu'elle peut mettre des conditions à son approbation : encore faut-il, s'il s'agit d'une assemblée délibérante, que ses exigences ne constituent pas une atteinte aux droits de cette assemblée.

Loi du 13 juillet 1911. — En ce qui concerne spécialement les charges du budget, l'article 127 B, 1er alinéa, de la loi de finances du 13 juillet 1911 dispose qu' « en dehors des dépenses inscrites dans un budget général ou local, nulle dépense ne peut être mise à la charge de ce budget, si ce n'est en vertu d'une loi ».

Cette disposition a eu pour but, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, aussi bien d'ailleurs que de ses termes, de mettre les finances locales à l'abri de l'arbitraire du pouvoir central.

Elle ne signifie point qu'il soit interdit de modifier le budget primitif. Tous les budgets sont constamment modifiés après coup par des crédits supplémentaires, des annulations de crédits, de prélèvements sur la caisse de réserve, C'est ce qu'expriment même certains textes, tels que l'article 5 du 4e décret du 20 octobre 1911 sur les budgets de l'Indo-Chine (4). Mais ces modifications ne peuvent être opérées que par les autorités compétentes pour établir le budget. C'est ce qui va de soi dans les colonies dotées d'un corps délibérant. Toute charge nouvelle imposée sans son concours serait une atteinte à ses droits. Lorsqu'il s'agit de colo-

(1) V. § 336.
(2) V. ch. II, § 29, p. 78, note 3.
(3) Cf. Mérat : « L'évolution actuelle du régime financier des colonies » (Larose), pages 33 et s.
(4) R. 1912, 1, 148. — V. aussi Circulaire du 28 septembre 1911.

nies sans représentation, ou dont l'assemblée n'a que voix consultative, il serait exagéré de parler de droits de la colonie ou de son chef : mais, comme il vient d'être expliqué, le gouverneur, lorsqu'il établit le budget, n'est pas le subordonné hiérarchique du ministre ou du gouverneur général.

Mais cette distinction juridique pourrait bien être méconnue en pratique, alors surtout que des modifications seraient apportées au budget par voie de décret, ou d'arrêté du gouverneur général, pouvant affecter un caractère réglementaire ou législatif. Ce qu'a voulu la loi du 13 juillet 1911, c'est que le budget des dépenses ne subît aucune aggravation par voie d'autorité, ce qui serait, en effet, destructif de toute organisation financière. Il s'en suit que l'autorité supérieure ne pourrait même pas, par cette voie, rappeler à l'observation d'une obligation légale : cas d'ailleurs peu vraisemblable, les chefs des colonies n'étant pas, comme les conseils élus, tentés de faire échec aux prescriptions législatives.

§ 339

Conséquences juridiques de l'approbation du budget. — L'approbation d'un budget a-t-elle pour effet de valider les actes sur lesquels sont fondées les inscriptions de recettes et de dépenses ?

Cette question n'est autre que celle de l'approbation implicite, qui se pose dans toutes les matières du droit administratif (1). En ce qui concerne spécialement l'approbation du budget, la Chambre civile a jugé, par arrêt du 21 janvier 1907 (2), que l'approbation donnée par décret à un budget où figure le produit d'une taxe équivaut à l'approbation de cette taxe, alors que les arrêtés qui l'établissent ont été envoyés au ministre en même temps que le budget, et qu'il n'était pas besoin de rendre des décrets spéciaux pour l'approuver.

Toutefois, même si l'approbation du budget valide, après coup, les actes oul es délibérations entachés d'irrégularités, elle ne constitue pas une fin de non-recevoir contre les litiges engagés sur la validité de ces actes ou délibérations. C'est ainsi que le recours pour excès de pouvoir, formé par un conseil général contre un arrêté du gouverneur qui avait prononcé la nullité d'une de ses délibérations, relative aux dépenses obligatoires, n'est pas rendu sans objet du fait que le budget a été approuvé et qu'aucun recours n'a été formé contre le décret d'approbation, parce que le conseil général a toujours intérêt à faire respecter ses droits et à faire statuer sur la légalité des actes qui y portent atteinte (3).

---

(1) V. ch. III, § 135, p. 321, n. 7. — Le Conseil d'Etat admet l'approbation implicite (arrêts des 13 avril 1850, Lebon, p. 358 ; 15 novembre 1851, *ibid.*, p. 674 ; 30 avril 1863, *ibid.*, p. 399 ; 8 février 1864, *ibid.*, p. 145 ; 5 décembre 1879, *ibid.*, p. 792 ; 24 juin 1881, *ibid.*, p. 656). — La Chambre des requêtes, au contraire, a refusé de prendre pour une approbation implicite d'une taxe sur les tabacs importés dans une colonie le décret établissant un entrepôt fictif (arrêt du 5 juillet 1898, R. 1898, 2, 103).

(2) R. 1907, 3, 62.

(3) Conseil d'Etat, 19 novembre 1914 (R. 1915, 3, 17) ; 22 février 1918 (R. 1918, 3, 61).

Enfin, si l'approbation du budget peut couvrir les irrégularités provenant du défaut d'approbation d'une taxe qui y figure, elle ne saurait couvrir l'illégalité d'une dépense, telle, par exemple, qu'une majoration de traitement accordée à des fonctionnaires, par la raison que l'ouverture de crédit afférente à cette dépense, seule approuvée avec le budget, ne crée aucun droit au bénéficiaire de ce crédit, et laisse subsister intégralement la question de régularité de l'acte pris à son avantage (1).

§ 340

Crédits supplémentaires et budgets rectificatifs. — En principe, « les crédits supplémentaires reconnus nécessaires en cours d'exercice sont votés, arrêtés et approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que les budgets ». Ce texte, qui figure en tête de l'article 81 du décret du 30 décembre 1912, a été reproduit, en ce qui concerne les colonies pourvues de conseils généraux, par l'article 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920 (2), qui ajoute et assimile aux crédits supplémentaires les prélèvements sur la caisse de réserve. Des dispositions identiques se rencontrent aux articles 52 du décret du 4 décembre 1920, sur le conseil colonial du Sénégal, 43 du décret du 9 juin 1922 sur le conseil colonial de Cochinchine (3), 19 du décret du 19 janvier 1926 réorganisant le conseil d'administration de Saint-Pierre et Miquelon (4), 5 du décret du 23 juillet 1930 réorganisant celui de l'Océanie (5).

L'article 84 du décret du 30 décembre 1912 contient ensuite des dispositions concernant l'ouverture de crédits supplémentaires en cas d'urgence. Un premier alinéa concerne les gouvernements généraux et les colonies pourvues de conseils généraux. Ce qui a trait aux gouvernements généraux sera examiné plus loin. A l'égard des colonies pourvues de conseils généraux, le texte a été remplacé par l'article 116 précité de la loi de finances du 31 juillet 1920, aux termes duquel, « en cas d'urgence, des crédits supplémentaires

(1) Conseil d'Etat, 4 juin 1920 (R. 1920, 3, 146). — L'approbation d'un crédit afférent à des travaux publics dont il appartient au pouvoir central d'approuver le programme ou d'autoriser l'ouverture ne saurait non plus, en aucun cas, équivaloir à cette approbation ou à cette autorisation.

(2) R. 1921, 1, 26.

(3) Art. 52 du décret du 4 décembre 1920 : — « Les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires après la fixation du budget sont proposées par le lieutenant-gouverneur, délibérés par le conseil colonial, arrêtés par le lieutenant-gouverneur et définitivement réglés par le gouverneur général ». C'est la procédure édictée par l'article 45 pour la préparation du budget, sauf qu'il n'est pas exigé que le gouverneur général statue en conseil de gouvernement. — Texte identique à l'article 43 du décret du 9 juin 1922.

(4) Art. 19 du décret du 19 janvier 1926 : — « Les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires après la fixation du budget sont proposés par le gouverneur, délibérés par le conseil d'administration, et arrêtés par le gouverneur, qui en demande l'ouverture au ministre des colonies en indiquant les voies et moyens devant faire face à l'ouverture des crédits dont il s'agit. Ces crédits supplémentaires sont ouverts dans la forme exigée par l'approbation du budget » (c'est-à-dire par décret).

(5) Art. 5 du décret du 23 juillet 1930 : — « Les délibérations du conseil sont approuvées ou rejetées, en ce qui concerne les dépenses facultatives, par le décret relatif au budget ou aux crédits supplémentaires », texte qui implique l'assimilation de la procédure.

pourront être ouverts, et des prélèvements sur la caisse de réserve opérés, après avis de la commission coloniale, par arrêtés du gouverneur. Ils devront être soumis à la ratification du conseil général dans sa plus prochaine session ».

« Dans les autres colonies, ces crédits sont arrêtés par les gouverneurs en conseil », ajoute le même article 81. Toutefois, au Sénégal et en Cochinchine, ils doivent être autorisés par le gouverneur général et soumis au conseil colonial à sa plus prochaine session. Le décret du 19 janvier 1926 pour Saint-Pierre et Miquelon est muet sur la question, et se réfère implicitement à l'article 81 du décret de 1912. Celui du 23 juillet 1930 pour l'Océanie s'y réfère même expressément (1), en exigeant toutefois que les crédits supplémentaires reconnus nécessaires après le vote du budget et pendant l'intervalle des sessions du conseil soient ouverts en commission permanente.

Enfin, l'article 81 termine en édictant des règles générales sur les crédits supplémentaires, qui « doivent être immédiatement soumis à l'approbation des autorités prévues à l'article 69 », c'est-à-dire des autorités chargées d'approuver le budget, « avec l'indication des voies et moyens affectés au paiement des dépenses ainsi autorisées ». Si les circonstances ne permettent pas d'obtenir cette approbation en temps utile, les gouverneurs peuvent rendre leurs arrêtés provisoirement exécutoires. Les crédits supplémentaires sont notifiés aux trésoriers-payeurs, qui produisent à la Cour des comptes, avec les budgets, les copies des actes d'autorisation.

Ces dispositions s'appliquent aux colonies pourvues de conseils généraux, l'article 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920 ne les abrogeant pas et ne contenant rien de contraire. Elles sont reproduites aux articles 52 du décret du 4 décembre 1920 et 43 du décret du 9 juin 1922, pour les conseils coloniaux du Sénégal et de la Cochinchine, et en partie à l'article 19 du décret du 19 janvier 1926 pour Saint-Pierre et Miquelon, cité plus haut. Mais ce dernier décret, comme celui du 23 janvier 1930, pour l'Océanie, se réfèrent implicitement ou même explicitement, ainsi qu'il a été dit, à l'article 81 du décret de 1912.

Le Conseil d'Etat a eu plusieurs fois à rappeler par ses arrêts à l'observation des règles ci-dessus. C'est ainsi qu'il a annulé des arrêtés du gouverneur de la Guadeloupe qui avaient ouvert des crédits supplémentaires au budget pour le relèvement des soldes et traitements, dont l'un avait été soumis au Conseil général qui avait refusé de l'approuver (2), et un arrêté du gouverneur de la

(1) Art. 12.

(2) Conseil d'Etat, 30 janvier 1925 (R. 1925, 3, 167). — Cet arrêt ne vise pas la loi du 31 juillet 1920, qui n'était pas encore en vigueur à la date de la décision attaquée. — La procédure à suivre pour obtenir l'inscription de crédits au budget, s'ils répondent à une dépense obligatoire, est celle qui est prescrite par l'article 55A de la loi du 29 juin 1918. Pourtant, un arrêt du Conseil d'Etat du 24 novembre 1911 (R. 1912, 3, 38), qui a annulé un arrêté ouvrant un crédit supplémentaire malgré le refus d'approbation du conseil général, a pris soin de relever que la dépense n'était pas obligatoire, et que par suite le gouverneur ne se trouvait pas dans les cas où l'article 49 du décret du 20 novembre 1882 lui donnait exceptionnellement le droit d'ouverture de crédit supplémentaire. Cet article 49, qui est remplacé aujourd'hui par les textes cités plus haut, ne contient rien qui permette de distinguer entre les dépenses obligatoires ou facultatives.

Réunion qui avait ouvert un crédit supplémentaire après avoir laissé passer plusieurs sessions extraordinaires du conseil général sans la lui soumettre (1).

Aux Antilles et à la Réunion, la loi du 31 juillet 1920 précitée, outre la disposition déjà analysée, contient un article 115 instituant un budget supplémentaire ou rectificatif. Ce budget doit être voté à la première session ordinaire de l'année de l'exercice courant, session dont la date ne peut être reportée au-delà du 1er juin. Ce budget supplémentaire est préparé, délibéré et voté dans les mêmes formes que le budget primitif. Il est dressé de la manière suivante : — « Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant, ceux provenant d'emprunts, de recettes ordinaires ou extraordinaires recouvrées ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, seront cumulés suivant la nature de leur origine avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général ; sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent et à la dotation minimum, fixée par décret, de la caisse de réserve de la colonie » (2).

L'institution de ce budget supplémentaire permet au Conseil général de statuer lui-même sur les dépenses dont la nécessité se révèle en cours d'exercice, et d'y affecter tous les fonds libres, qui sont mis à sa disposition. Le pouvoir du gouverneur, ou plutôt l'occasion de l'exercer, se trouvent ainsi fort réduits.

§ 341

Autres formalités. — Même approuvés, les budgets doivent encore être l'objet d'une dernière formalité : ils sont « rendus exécutoires, avant l'ouverture de chaque exercice, par des arrêtés locaux (3).

En outre, ils sont rendus publics par la voie de l'impression et communiqués au Parlement (4) dans le premier semestre de l'exercice auquel ils se rapportent (5).

A chaque budget est annexé un tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pendant l'exercice.

Les budgets sont notifiés aux trésoriers-payeurs et aux contrôleurs des dépenses engagées (6).

Les crédits supplémentaires sont notifiés aux trésoriers-payeurs, qui produisent à la Cour des comptes, avec les budgets, les copies des actes d'autorisation (7).

Les décrets spéciaux au Sénégal, à la Cochinchine, à Saint-Pierre et Miquelon et à l'Océanie, ne contenant rien de contraire à ces dispositions, s'y réfèrent implicitement.

---

(1) Conseil d'Etat, 26 juillet 1912 (R. 1913, 3, 257).

(2) Cette disposition, et celle de l'article 126, ont été commentées par Mérat, *op. cit.*

(3) Art. 70 du décret du 30 novembre 1912.

(4) Art. 71.

(5) Art. 160 de la loi de finances du 30 juin 1923 (R. 1923, 1, 769).

(6) Art. 71.

(7) Art. 81.

§ 342

Budgets généraux des gouvernements généraux constituant des groupes de colonies. — Dans les trois gouvernements généraux de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale, il existe un budget général distinct des budgets particuliers des colonies, et suivant, pour les ressources qui l'alimentent, les dépenses auxquelles il a à faire face, sa préparation et son approbation, des règles particulières.

Le premier en date est celui de l'Indo-Chine, du 31 juillet 1898 (1). Aux termes de ce décret, et du 4e décret du 20 octobre 1911, les dépenses d'intérêt commun à l'Indo-Chine sont inscrites à un budget général arrêté, en conseil de gouvernement, par le gouverneur général et approuvé par décret (2). Le projet de ce budget pour chaque exercice, et les situations provisoires ou définitives des budgets généraux antérieurs, sont communiqués chaque année au Parlement à l'appui du projet de loi de finances (3).

Le budget général, alimenté par les recettes des douanes et régies et des contributions indirectes, pourvoit aux dépenses du gouvernement général et de ses services, de l'inspection mobile des colonies (4), de la portion des services militaires mise à la charge de l'Indo-Chine, du service de la justice française, des administrations des douanes et régies et des autres contributions indirectes, des travaux publics d'intérêt général et du service des postes et télégraphes.

L'article 2 du 4e décret du 20 octobre 1911 a ajouté aux recettes du budget général celles des services mis à sa charge et le produit des droits de toute nature perçus à l'entrée et à la sortie de l'Indo-Chine, et aux dépenses celles du service de la dette et des contributions à verser à la métropole. Il a réduit les dépenses de la justice à celles du parquet général et des cours d'appel, et les dépenses des travaux publics à celles des travaux d'intérêt général qui ne sont pas entrepris sur le budget spécial des fonds d'emprunt.

Le décret du 25 mars 1931 (5) a de nouveau mis à la charge du budget général l'ensemble des frais de la justice française.

L'article 3 du décret du 20 octobre 1911 prévoit que le gouvernement général peut recevoir des subventions de la métropole ou être appelé à lui verser des contributions. Il a été indiqué plus haut qu'il lui verse une contribution très importante (6). Le même article ajoute que le budget général peut aussi recevoir des contributions des divers budgets locaux de l'Indo-Chine ou leur attribuer des subventions, contributions et subventions dont le montant est

(1) R. 1898 1, 184. — Un budget général avait déjà été établi par le décret du 17 octobre 1887, qui avait créé le gouverneur général. Mais il était exclusivement alimenté par les recettes des postes et télégraphes, et les contributions des divers pays de l'Union. Les recettes des douanes et des contributions indirectes tombaient dans les budgets locaux.

(2) Le décret de 1898 portait que ce décret devait être rendu en conseil des ministres. Le décret de 1911 a supprimé cette formalité.

(3) Art. 1er du décret du 31 juillet 1898.

(4) V. la loi du 31 mars 1931, art. 36 (R. 1931, 1, 277), et plus haut, § 325, p. 13.

(5) R. 1931, 1, 30.

(6) V. § 325, p. 11.

fixé éventuellement par le gouverneur général en conseil de gouvernement et arrêté définitivement par l'acte portant approbation des budgets. En fait, le budget général verse actuellement d'importantes subventions aux budgets locaux.

Au cas où l'approbation du budget n'est pas intervenue à la date de l'ouverture de l'exercice, le gouverneur général a qualité pour rendre le budget provisoirement exécutoire, par arrêté pris en commission permanente. Aucune réforme nouvelle incorporée dans le nouveau budget ne peut recevoir d'exécution avant l'approbation par décret.

Les actes modifiant le budget sont arrêtés et rendus exécutoires dans les mêmes conditions que le budget lui-même. Il en est ainsi des crédits supplémentaires, des annulations de crédits, et des opérations sur la caisse de réserve. En cas d'urgence, le gouverneur peut, par arrêté pris en commission permanente et rendu provisoirement exécutoire, opérer des virements et ouvrir des crédits supplémentaires. Ces arrêtés provisoires, qui doivent mentionner l'avis du directeur du contrôle financier, sont immédiatement transmis au ministre des colonies pour être soumis à l'approbation du chef de l'Etat (1).

La création, par le décret du 4 novembre 1928 (2), du grand conseil des intérêts économiques et financiers a ajouté aux règles ci-dessus analysées l'obligation de consulter ce conseil, tant sur les projets de budget général ordinaire, extraordinaire et annexe, que sur le budget des fonds d'emprunt, sur le dernier compte définitif, et sur toute modification budgétaire entraînant un prélèvement sur la caisse de réserve ou une augmentation du total des crédits budgétaires (3). Le grand conseil peut même prendre l'initiative de propositions 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. Exception est faite pour les dépenses de personnel, dont l'initiative appartient à l'administration seule (4). Il jouit enfin du droit de délibérer sur le mode d'assiette, le tarif et les règles de perception des contributions indirectes, comme il sera dit au chapitre suivant.

Le budget général de l'Afrique occidentale n'a été créé que par le décret du 18 octobre 1904 (5), 9 ans après l'institution du gouvernement général par le décret du 16 juin 1895. Jusque là, les recettes et dépenses du gouvernement général avaient été portées à une section spéciale du budget des territoires de la Sénégambie et du Niger, qui recevaient des subventions des colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey. L'institution du budget général a permis, comme le porte le rapport précédent le décret de 1904, de doter le gouvernement général d'un instrument financier qui lui soit propre, afin de pourvoir aux dépenses d'intérêt

(1) Art. 5 du décret du 20 octobre 1911.
(2) R. 1929, 1, 206. — V. le ch. II, § 56, p. 142.
(3) Art. 24.
(4) V. ch. II, §§ 79, 80, 81, 83, pp. 203, 205, 206.
(5) R. 1925, 1, 6. — V. l'étude de M. Girault sur les décrets du 18 octobre 1904 et le conseil général du Sénégal (R. 1905, 2, 25).

commun et de représenter réellement la personnalité civile de l'Afrique occidentale vis-à-vis des porteurs de titres de l'emprunt de 1903 et des souscripteurs futurs des emprunts éventuels.

Le budget général, aux termes de l'article 7 du décret, est arrêté en conseil de gouvernement par le gouverneur général et approuvé par décret rendu sur la proposition du ministre des colonies. Les dépenses auxquelles il pourvoit sont sensiblement les mêmes que celles du budget de l'Indo-Chine : gouvernement général et services généraux ; service de la dette ; inspection mobile des colonies ; contributions à verser à la métropole ; justice française ; travaux publics d'intérêt général, dont la nomenclature est arrêtée chaque année par le gouverneur général en conseil de gouvernement et approuvée par le ministre des colonies ; frais de perception des recettes attribuées au gouvernement général.

Par contre, les recettes du budget général consistent uniquement, en dehors des recettes propres aux services mis à sa charge et des contributions des colonies de l'Afrique occidentale, dans le produit des droits de toute nature autres que les droits d'octroi communaux, perçus à l'entrée et à la sortie dans toute l'étendue de l'Afrique occidentale française sur les marchandises et sur les navires. Le décret du 22 janvier 1919 a ajouté les taxes intérieures de consommation (1).

Le décret de 1904 ne contient aucune disposition concernant l'exécution provisoire du budget ou les actes qui le modifient. Tous ces points sont réglés, comme il sera dit plus loin, par le décret du 30 décembre 1912.

Le gouvernement général de l'Afrique équatoriale, créé par le décret du 15 janvier 1910 (2), a été doté, par le même acte, d'un budget général institué dans des conditions identiques à celles du budget général de l'Afrique occidentale. Les recettes comprennent, en outre, les produits miniers de toute nature, et les recettes domaniales provenant de location ou d'aliénation d'immeubles dépendant du gouvernement général, ainsi que celles dont il aura été disposé en faveur du budget général par une convention approuvée par décret, tous autres produits de même nature rentrant dans la règle générale, qui attribue aux budgets régionaux toutes les recettes perçues sur leur territoire (3).

Comme le décret du 18 octobre 1901 pour l'Afrique occidentale, celui du 15 janvier 1910 s'en réfère implicitement, pour le surplus, aux textes généraux.

Dispositions communes aux trois gouvernements généraux. — Ces trois gouvernements généraux sont régis tant par les dispositions du décret du 30 décembre 1912 qui leur sont spéciales que par les dispositions du même décret qui sont communes à tous les budgets locaux.

(1) V. ch. X, § 377, p. 104.
(2) R. 1910, 1, 144.
(3) Ce second § ainsi modifié par le décret du 2 février 1928 (R. 1928, 1, 422). — Le texte primitif était plus large, et accordait au budget général toutes les recettes domaniales autres que les redevances provenant des actes de concession octroyés par les lieutenants-gouverneurs.

L'article 69 de ce décret, qui porte que « dans les groupes de colonies constituées en gouvernements généraux, le budget général est approuvé par décret rendu sur le rapport du ministre des colonies », n'est que la répétition de la disposition déjà édictée par les trois décrets analysés ci-dessus.

Le dernier § de l'article 69, qui assimile les budgets annexes aux budgets principaux, pour la forme de l'approbation ; — l'article 70, sur les arrêtés d'exécution et l'exécution provisoire ; — l'article 71, sur la publicité des budgets et leur communication au Parlement, — s'appliquent aux budgets généraux comme à tous les autres.

Il en est de même de l'article 81, concernant les crédits supplémentaires. L'alinéa 2 de cet article contient une disposition particulière aux gouvernements généraux et aux colonies pourvues de conseils généraux, qui a été abrogée, comme il a été dit plus haut, en ce qui concerne ces dernières, par l'article 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920, mais qui subsiste en ce qui touche les gouvernements généraux, — aux termes de laquelle, en cas d'urgence, s'il n'est pas possible de réunir les conseils de gouvernement en session extraordinaire, les crédits supplémentaires sont arrêtés par les gouverneurs généraux en commission permanente, sauf ratification ultérieure par les conseils de gouvernement dans leur plus prochaine session (1).

Enfin, sont communs aux gouvernements généraux, comme à toutes les colonies, les articles 160 et 161 de la loi de finances du 30 juin 1923 (2), analysés plus haut, concernant le délai dans lequel les budgets doivent être publiés et communiqués au Parlement, et la soumission aux Chambres des comptes définitifs. L'article 162, spécial aux gouvernements généraux, porte que les rapports des contrôleurs financiers des gouvernements généraux et ceux de l'inspection des colonies sur l'exécution et la situation des budgets généraux sont communiqués aux commissions des finances des deux Chambres.

§ 343

Budgets annexes. — Il a été créé, dans un grand nombre de colonies, des budgets annexes, spéciaux à certains territoires ou à certains services publics, ou aux opérations à effectuer sur les fonds des divers emprunts contractés par la colonie.

En ce qui concerne les budgets spéciaux à des territoires ou à des services déterminés, ils ne peuvent être créés que par décret (3).

(1) Bien que ce texte ne soit pas restreint aux gouverneurs généraux des colonies groupées, il ne paraît pas pouvoir s'appliquer à Madagascar qui n'a pas de conseil de gouvernement, mais seulement un conseil d'administration (V. ch. II, § 42, p. 110), et où les dispositions réglementaires relatives au budget ne sont autres que l'article 9 du décret du 11 décembre 1895 et l'article 21 du décret du 12 décembre 1902 (R. 1903, 1, 42), qui se réfèrent implicitement aux règles générales sur le régime financier.

(2) R. 1923, 1, 769.

(3) Art. 63, al. 3 du décret du 30 décembre 1912 : — « Les recettes et les dépenses concernant spécialement certains territoires dépendant d'une colonie, de même que les recettes et les dépenses concernant spécialement l'exploitation de grands services publics (chemins de fer, poste, etc...), forment, pour chaque exercice, des budgets

Quant aux budgets annexes sur fonds d'emprunt, ils sont institués une fois pour toutes par le décret du 30 décembre 1912 (1). Un budget spécial se crée donc automatiquement pour chaque emprunt contracté par une colonie ou un gouvernement général. Une des applications les plus importantes de ce principe résulte du décret du 8 mai 1931 (2), rendu en exécution des trois lois du 22 février 1931, autorisant les emprunts de l'Afrique occidentale, de l'Indo-Chine, de Madagascar, de l'Afrique équatoriale, de la Nouvelle-Calédonie, du Togo et du Cameroun. Ce décret institue, dans chacune de ces colonies ou territoires, un budget annexe dénommé « Budget spécial des grands travaux et dépenses sanitaires sur fonds d'emprunt », alimenté en première ligne par les fonds d'emprunt, mais aussi par des contributions des budgets général ou locaux, par des prélèvements sur les caisses de réserve, par des subventions ou fonds de concours de la métropole, des provinces, des communes, des établissements publics ou des particuliers, et d'une manière générale par toutes ressources affectées aux travaux et autres chefs de dépense prévus par le budget spécial. — Les travaux et mesures sanitaires auxquels se rapportent les dépenses doivent faire l'objet d'un programme d'ensemble approuvé par le ministre des colonies. Le budget doit être divisé en titres, chapitres et sections exactement déterminés. Il doit contenir en outre un titre spécial intitulé « aide à la protection indigène locale », dont les dépenses sont constituées par des versements à la caisse de soutien prévue par l'article 1er de la loi du 22 février 1931.

En laissant de côté, cette dernière catégorie, les budgets annexes, au nombre d'une vingtaine, ont été créés par décrets spéciaux, soit pour des territoires, soit pour des services publics.

Budgets annexes territoriaux. — Il n'existe actuellement que deux budgets annexes spéciaux à des territoires : celui de Kouang-tchéou-Wan et celui de la circonscription de Dakar.

Le budget de Kouang tchéou-Wan, annexe au budget général de l'Indo-Chine, a été établi par les articles 1er, 7° et 8 du 4e décret du 20 octobre 1911 (3). Ce budget est dressé par l'administrateur du territoire, qui en est l'ordonnateur. Il est alimenté par les recettes propres au territoire. Il est rendu exécutoire par le gouverneur général, comme les autres budgets des pays de l'Indo-Chine. Mais il en diffère en ce que le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des impôts, taxes et redevances de toute nature sont établis, non par l'autorité locale, mais directement par le gouverneur général en conseil de gouvernement (4).

---

annexes, rattachés pour ordre au budget général ou au budget local de la colonie intéressée. La création de ces budgets annexes ne peut résulter que d'un décret. » — Aucune disposition semblable ne figurait au décret du 20 novembre 1882.

(1) Art. 63, dernier al. : — « Les opérations à effectuer sur les fonds d'emprunts, tant en recettes qu'en dépenses, figurent à des budgets spéciaux d'emprunt annexés aux budgets qui supportent l'annuité d'amortissement ».

(2) R. 1931, 1, 445.

(3) R. 1912, 1, 148.

(4) Art. 8, 9, 10, 12 du même décret.

Le budget de la circonscription de Dakar, annexe au budget général de l'Afrique occidentale, a été créé par l'article 2 du décret du 27 novembre 1924 qui a institué et organisé cette circonscription (1). Il a pour ordonnateur l'administrateur de la circonscription, mais il est préparé sous les directions immédiates du gouverneur général et soumis à la commission permanente du conseil de gouvernement de l'Afrique occidentale. Les opérations en recettes et en dépenses sont effectuées et centralisées par le trésorier général. Il n'existe pas de recettes spéciales à la circonscription : tous les impôts et taxes perçus sur son territoire profitent au budget de la colonie du Sénégal : mais il en est tenu compte pour déterminer les contributions obligatoirement versées à la circonscription par le budget local du Sénégal, auxquels viennent s'ajouter des contributions obligatoires du budget municipal de Dakar (2). Toutefois, le montant des taxes reposant sur le mouvement des affaires est réparti entre la circonscription et la colonie au prorata de la population (3). Les budgets annexes de l'hygiène publique et de l'assistance médicale indigène du Sénégal sont aussi tenus de verser au budget de la circonscription une subvention proportionnelle aux ressources qu'ils tirent de son territoire (4).

Les budgets, annexes au budget général, de la Mauritanie et du Niger, créés par l'article 8 du décret du 18 octobre 1904 (5) et l'article 2 du décret du 7 septembre 1911 (6), ont disparu depuis que ces territoires ont reçu leur autonomie financière (7).

Les Nouvelles-Hébrides, en ce qui concerne les opérations relatives aux intérêts français, et les îles Wallis et Futuna ont des budgets spéciaux, organisés respectivement par décrets des 4 juillet 1917 (8) et 10 juillet 1909 (9). Ces budgets ne sont pas à proprement parler des budgets annexes, aucune de ces possessions n'étant rattachée administrativement à une colonie française, mais ils sont établis, l'un et l'autre, non par une autorité locale, mais par le haut commissaire dans le Pacifique, c'est-à-dire par le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, et soumis à l'approbation du ministre des colonies.

Budgets annexes spéciaux. — Les budgets annexes spéciaux à des services publics sont beaucoup plus nombreux. Ce sont :

1° Pour l'Indo-Chine :

le budget de l'exploitation des chemins de fer, créé par l'article 14 du 4e décret du 2 ooctobre 1911 (10), qui est arrêté et administré, aux termes de cet article, dans les mêmes formes que le budget

(1) R. 1925, 1, 18.
(2) Le texte 3 ajoutait : « et de Gorée ». La commune de Gorée a été supprimée par décret du 9 avril 1929 (R. 1929, 1, 449).
(3) Décret du 12 août 1925 (R. 1926, 1, 89).
(4) Décret du 2 octobre 1929 (R. 1930, 1, 46).
(5) R. 1905, 1, 6.
(6) R. 1912, 1, 25.
(7) Art. 1er des décrets du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 401).
(8) R. 1907, 1, 527.
(9) R. 1909, 1, 460.
(10) R. 1912, 1, 139.

général lui-même. La comptabilité de ce budget a fait l'objet d'un décret du 4 septembre 1931 (1) ;

2° Pour l'Afrique occidentale :

le budget annexe des chemins de fer, créé par décret du 19 septembre 1930 (2), et constitué par la fusion des trois budgets annexes du chemin de fer de Conakry-Niger, de celui de la Côte d'Ivoire et de celui de Thiès-Kayes et de Kayes-Niger, institués respectivement par décrets des 24 décembre 1904, 26 janvier 1907 et 22 avril 1910 (3). Ce budget est soumis aux mêmes règles financières que le budget général;

le budget du port de commerce de Dakar, créé par décret du 18 février 1910, modifié les 24 avril 1918 et 4 novembre 1925 (4). Ce budget est une annexe du budget général, soumis aux mêmes règles financières. Les recettes et dépenses, plusieurs fois modifiées par ces décrets, sont centralisées par le trésorier-payeur de l'Afrique occidentale. Le compte de chaque exercice, dûment vérifié, est arrêté en conseil de gouvernement et rattaché au compte définitif du budget général ;

3° Pour la colonie du Sénégal :

le budget de l'hygiène publique et de l'assistance médicale indigène, créé par décret du 19 juin 1929 (5), rattaché pour ordre au budget local du Sénégal, préparé, délibéré, arrêté et approuvé dans les mêmes formes que celui-ci. Il est alimenté par une contribution obligatoire du budget local, et diverses autres ressources, au premier rang desquelles figurent la taxe d'hygiène et la taxe d'assistance médicale indigène. Des arrêtés du lieutenant-gouverneur, pris en conseil privé, règlent, en conformité des règlements, les conditions d'exécution de ce budget ;

4° Pour l'Afrique équatoriale :

le budget de l'exploitation du chemin de fer Brazzaville-Océan, organisé provisoirement par arrêté du gouverneur général du 30 novembre 1926 (6), et institué à titre temporaire pour la division de Brazzaville, jusqu'au jour où l'ensemble de la ligne sera mis en exploitation, par décret du 7 juin 1927 (7). Ce budget est rattaché au budget général ;

5° Pour Madagascar :

le budget annexe de l'assistance médicale indigène, créé par décret du 2 mars 1904, modifié le 21 juillet 1910 (8). Le premier de ces décrets instituait un budget distinct par province. Le second les a fondus en un budget unique, établi annuellement par le gouverneur général en conseil d'administration, après avis du comité central consultatif, et dont l'ordonnateur est l'ordonnateur du budget local. Il est alimenté notamment par la taxe spéciale d'assis-

(1) R. 1932.
(2) R. 1931, 1, 66.
(3) R. 1905, 1, 123 ; 1907, 1, 150 ; 1910, 1, 480.
(4) R. 1910, 1, 213 ; 1918, 1, 456 ; 1926, 1, 104.
(5) R. 1929, 1, 450.
(6) R. 1928, 1, 66.
(7) R. 1927, 1, 493.
(8) R. 1904, 1, 192, et 1911, 1, 117.

tance médicale, et il supporte toutes les dépenses du service. Le gouverneur général réglemente tout le détail par arrêtés (1) ;

le budget des chemins de fer, créé pour la partie livrée à l'exploitation du chemin de fer Tananarive-Côte Est par décret du 17 décembre 1905 (2), appliqué ensuite à l'ensemble du réseau (3).

Un budget des grands travaux, créé par décret du 15 septembre 1926 (4), alimenté à peu près exclusivement par une contribution du budget local, un prélèvement sur la caisse de réserve et des fonds de concours des municipalités et chambres de commerce, a disparu en 1930. Il a été pourvu aux dépenses figurant à ce budget par la section III du budget local jusqu'à l'institution du budget annexe sur fonds d'emprunt rendu nécessaire par la loi du 22 février 1931 ;

6° Pour le Togo :

le budget de l'exploitation du chemin de fer et du wharf, qui s'est établi dans la période d'incertitude législative qui a suivi la constitution du protectorat, et qui n'a été consacré par aucun décret ;

le budget de la santé publique et de l'assistance médicale indigène, créé par décret du 18 décembre 1926 (5), et organisé de la même manière que celui du Sénégal ;

7° Pour le Cameroun :

le budget de l'exploitation des chemins de fer, établi dans les mêmes conditions que celui du Togo ;

le budget de la santé publique et de l'assistance médicale indigène, créé par arrêté du commissaire de la République du 10 novembre 1923 (6).

Le budget de la construction du port de Douala et du chemin de fer du centre, créé par décret du 24 février 1925 (7), et alimenté par des emprunts, subventions et prélèvements sur la caisse de réserve, a été, à partir de 1928, absorbé par le budget local ;

8° Pour la Martinique :

le budget spécial de l'exploitation du bassin de radoub de Fort-de-France, créé par décret du 23 mai 1927 (8) ;

9° Pour la Guadeloupe :

le budget spécial du port de commerce de Pointe-à-Pitre, créé par décret du 27 août 1924 (9) ;

10° Pour la Réunion :

le budget du chemin de fer et du port, qui, après avoir été long-

(1) Arrêté du 31 décembre 1910 (R. 1912, 1, 509).
(2) R. 1906, 1, 61.
(3) Arrêtés du gouverneur général des 16 janvier 1906 (R. 1908, 1,28), 26 août 1910 (R. 1912, 1, 470), 24 décembre 1913 (R. 1915, 1, 263).
(4) R. 1926, 1, 766.
(5) R. 1927, 1, 104.
(6) R. 1925, 1, 248. — Cet arrêté, antérieur au décret du 16 av.il 1924 qui a déterminé le pouvoir législaiif dans le Territoire, a été pris à nne époque où le commissaire de la République pouvait être considéré comme réunissant tous les pouvoirs.
(7) R. 1925, 1, 150.
(8) R. 1927, 1, 526.
(9) R. 1924, 1, 654.

temps annexé à celui de l'Etat, a été rattaché au budget local de la Réunion par la loi du 19 mars 1928.

Primitivement, cette entreprise avait été concédée à une compagnie privée (convention du 19 février 1877, approuvée par loi du 23 juin 1877). Malgré l'extension de la garantie de l'Etat, résultant d'une convention du 26 mai 1884, approuvée par loi du 19 décembre 1884 et l'octroi d'une subvention annuelle de 160.000 fr. par la colonie, la compagnie ne put faire face à ses engagements et fut frappée de déchéance par décret du 2 décembre 1887.

L'Etat prit alors l'affaire à son compte, par l'article 33 de la loi de finances du 17 juillet 1889. Le déficit du budget annexe fut comblé par une subvention inscrite au budget du ministère des colonies et, jusqu'en 1916 inclus, par la subvention de 160.000 fr. consentie par la colonie.

A partir de 1919 intervint une série de mesures tendant à dégager l'Etat des charges d'un service d'intérêt purement local.

La loi du 26 octobre 1919 (1) appela la colonie à participer obligatoirement, dans la proportion de 1/5, aux charges de la garantie d'intérêts (2).

Quant aux dépenses pour travaux neufs, grosses réparations, travaux d'améliorations et de renouvellement, achat de matériel complémentaire, elles étaient couvertes, soit par les subventions de l'Etat, soit par des fonds de concours, soit par des emprunts dont le service devait entrer dans le calcul de la garantie d'intérêts.

La participation de la colonie fut portée à trois dixièmes par l'article 25 de la loi de finances du 30 avril 1921, puis à cinq dixièmes pour cinq ans, avec maximum de 800.000 fr., par l'article 5 de la loi du 27 juillet 1924.

L'article 164 de la loi de finances du 30 juin 1923 (3) revint sur le mode de couverture des dépenses complémentaires d'établissement jusque là restées, en fait, à la charge de l'Etat : ces dépenses, formant une section distincte dans le budget annexe, étaient couvertes par des avances du Trésor remboursables en quinze ans, portant intérêt à un taux fixé, pour chaque avance, par arrêté des ministres des finances et des colonies ; amortissement et intérêts entraient dans les charges de la garantie d'intérêts.

Les articles 174 à 178 de la loi de finances du 13 juillet 1925 (4), qui n'ont pas cessé d'être en vigueur, ont mis à la charge de la colonie la totalité de la garantie d'intérêts, tout en prévoyant le partage par moitié des excédents de recettes. Le déficit budgétaire, s'il s'en produit, est couvert par le budget de la colonie, dont il constitue une dépense obligatoire, sanctionnée par le droit du ministre d'inscrire d'office à ce budget le crédit nécessaire. Les

(1) R. 1920, 1, 283.

(2) Celles-ci sont calculées comme suit : les recettes de l'exploitation sont comparées aux dépenses propres à l'exploitation ; le bénéfice est retranché de la somme nécessaire au service des obligations ou le déficit y est ajouté, selon le cas. Le résultat constitue les charges de la garantie d'intérêts. Si ce résultat est un bénéfice, il est partagé entre l'Etat et la colonie dans la proportion des charges qu'ils ont respectivement supportées pour l'exercice considéré.

(3) R. 1923, 1, 769.

(4) R. 1925, 1, 4.

versements de la colonie peuvent, au besoin, s'effectuer par prélèvements sur la caisse de réserve.

Ce régime avait l'inconvénient de faire supporter à la colonie les déficits d'une entreprise dont la direction lui échappait.

Aussi les articles 67 et 68 de la loi du 19 mars 1928 (1), sans modifier la structure du budget du chemin de fer et du port, l'ont-ils rattaché au budget local.

L'article 67 dispose qu'il sera délibéré et arrêté dans les mêmes formes que le budget de la colonie. Toutefois, il ne pourra être rendu exécutoire qu'après approbation par un décret rendu sur le rapport du ministre des colonies et du ministre des finances.

C'est là une originalité caractéristique : les règles applicables aux colonies à conseil général et celles applicables aux colonies non dotées de cette assemblée se superposent, avec l'adjonction du contreseing du ministre des finances.

D'autre part, le montant des avances du Trésor est toujours fixé par la loi annuelle de finances ; le conseil général n'a donc à délibérer réellement que sur la première section du budget annexe.

Une autre disposition originale est relative aux emprunts. Le 4e alinéa de l'article 67 dispose que « les emprunts qui pourraient être nécessités par les besoins de l'exploitation et des travaux complémentaires seront soumis aux mêmes règles d'approbation que le budget annexe lui-même s'ils ne font pas appel à la garantie de l'Etat ». On est donc dispensé de l'intervention du Parlement exigée, en cas d'emprunts antérieurs garantis par l'Etat, par l'article 127 A de la loi du 13 juillet 1911 (2). Il est vrai que les emprunts à venir seraient contractés par la Réunion et que les obligations primitives ne sont pas une dette de la colonie, bien que celle-ci en paye désormais les intérêts ; en ce sens, il n'y a pas dérogation à la lettre de la loi de 1911. Mais celle-ci prévoit, lorsqu'il n'y a garantie de l'Etat ni dans le passé ni dans le présent, que les emprunts des colonies sont approuvés par décrets en Conseil d'Etat, et ceux-ci seront approuvés par décrets simples.

La question de procédure, d'ailleurs, est accessoire. Il en est une plus importante : celle de la propriété du chemin de fer et du port de la Réuinon. Jusqu'en 1928, l'actif appartenait à l'Etat qui était chargé du passif. Il semble qu'il en est encore de même, aujourd'hui, le transfert de l'actif et du passif ne résultant pas nécessairement du rattachement du budget. La colonie gère donc une entreprise qui ne lui appartient pas.

Un décret du 12 avril 1930 (3) est intervenu, comme le prévoyait le 5e alinéa de l'art. 67 de la loi du 19 mars 1928, pour déterminer les conditions de fonctionnement du nouveau régime. Il déroge sur un très grand nombre de points aux dispositions du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (4). Il abroge, entre autres textes antérieurs, le décret du 8 décembre 1897, modifié

(1) R. 1930, 1, 1.
(2) R. 1911, 1, 603.
(3) R. 1930, 1, 513,
(4) Aux articles 6, 63, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 81, 82, 84, 85, 89, 91, 94, 100, 105, 134, 190, 203, 233, 274, 315, 316, 319, 320, 322.

par ceux du 5 mai 1901 (1) et du 4 août 1921 (2), qui réglementait le régime financier du chemin de fer et du port. Outre que l'analyse de ce texte excéderait les limites de cette étude, il est sur le point d'être profondément remanié.

Budgets régionaux de Madagascar. — Un récent décret du 21 décembre 1928 (3) a institué à Madagascar des budgets régionaux, qui, bien que préparés par les administrateurs supérieurs après consultation des conseils régiouaux, sont arrêtés par le gouverneur général et approuvés dans les mêmes formes que le budget local, auquel ils sont rattachés pour ordre (4). Ils constituent donc une nouvelle catégorie de budgets annexes. Ils sont alimentés en recettes par des centimes additionnels aux contributions sur rôles perçues dans la région, par des subventions du budget local, par l'abandon partiel ou total du produit d'impôts et taxes perçus dans la région, par les contributions, taxes et redevances diverses qui pourraient être instituées par le gouverneur général, etc... Ils ont pour objet exclusif de pourvoir à des dépenses d'ordre économique et social intéressant la région. Un conseil régional donne son avis sur la préparation de ces budgets et sur les programmes de travaux neufs.

Par leur mode de préparation et d'approbation, par la nature des ressources qui leur sont attribuées, qui sont essentiellement des pourcentages sur les impôts généraux, et exceptionnellement des taxes instituées par le gouverneur général, par la catégorie réduite des dépenses mises à leur charge, ces budgets régionaux ne sont en réalité que ces chapitres du budget général (5).

§ 344

Budgets provinciaux. — Il a existé des budgets régionaux au Sénégal, de 1891 à 1902, des budgets provinciaux au Tonkin, de 1893 à 1911, en Annam, de 1903 à 1913, des budgets résidentiels au Cambodge, de 1903 à 1912. Seuls subsistaient les budgets provinciaux de Cochinchine, institués par décret du 5 mars 1889, remanié les 14 mai 1929 (6) et 19 août 1930 (7).

Les provinces, en Cochinchine, n'ont pas reçu d'un texte exprès la personnalité civile : mais les décrets précités disposent que l'administrateur représente la province dans les actes et instances, ce qui implique cette personnalité.

Un arrêté du gouverneur général de l'Inod-Chine, en date du 21 novembre 1930 (8), a rétabli au Tonkin et en Annam des budgets

(1) R. 1901, 1, 271.
(2) R. 1922, 1, 57.
(3) R. 1929, 1, 256.
(4) Notamment, ils sont approuvés par décrets. C'est ainsi qu'un décret du 7 septembre 1931 a approuvé les 8 budgets régionaux de 1931 (J.O. du 11 sept. 1931).
(5) Deux arrêtés du gouverneur général du 6 novembre 1930 (R. 1931, 1, 611) ont déterminé la composition et les attributions des conseils régionaux et réglé les détails d'exécution des budgets régionaux.
(6) R. 1929, 1, 471.
7) R. 1931, 1, 101. — V. ch. II, § 78, p. 98.
8) R. 1931, 1, 416.

provinciaux et au Cambodge des budgets résidentiels. Cet arrêté fait corps avec trois arrêtés, l'un de la même date pour le Tonkin (1), un autre du 1er août 1930 (2) pour l'Annam, et un autre du 13 décembre 1930 (3) pour le Cambodge ; le premier réorganisant les conseils provinciaux créés par le décret du 19 mars 1913 (4), le second créant des conseils provinciaux en Annam, le troisième réorganisant les conseils de résidence du Cambodge créés par arrêtés du 10 mai 1924 (5), qui ont tous été analysés au chapitre de l'organisation administrative (6).

Préparés par le chef de province, en français et en langue locale, ils sont soumis à un conseil de province, puis au conseil local des intérêts français économiques et arrêtés par le résident supérieur en conseil de protectorat. L'article 2 réserve toutefois « les droits des souverains protégés » : réserve dont la portée reste très indéterminée, et qui se retrouve, en matière d'établissement des impôts, à l'article 11 du 4e décret du 20 octobre 1911 (7).

Ils sont alimentés par des abandons totaux ou partiels d'impôts directs, taxes ou revenus du budget local, par des centimes additionnels aux impôts directs ; un fonds commun permet de répartir des ristournes selon l'importance de chaque province.

Les trois arrêtés d'organisation susvisés prévoient tous des emprunts à contracter sur les ressources du budget provincial, ce qui suppose la personnalité civile de la province.

Région de Saigon-Cholon. — Le décret du 27 avril 1931 (8), érigeant en unité administrative autonome la « Région de Saigon-Cholon », l'a dotée d'un budget propre qui est préparé par l'administrateur de la région, sous le contrôle de l'autorité supérieure, délibéré par le conseil d'administration de la région et approuvé par le gouverneur de la Cochinchine en conseil privé. Le décret détermine les ressources qui alimenteront ce budget et les dépenses auxquelles il pourvoira, dépenses réparties en dépenses obligatoires, qui sont énumérées, et dépenses facultatives.

Si le conseil d'administration n'alloue pas les crédits nécessaires pour une dépense obligatoire ou n'alloue qu'une somme insuffisante, le gouverneur, après avoir appelé le conseil à prendre une délibération spéciale à ce sujet, procède d'office, en conseil privé, aux inscriptions budgétaires nécessaires, par prélèvement sur les dépenses facultatives et, en cas d'insuffisance, par une contribution extraordinaire, établie d'office par arrêté du gouverneur général.

Lorsque les dépenses obligatoires ont été dotées des crédits nécessaires, les sommes votées par le conseil pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées ou supprimées par le gou-

(1) R. 193,1 1, 414.
(2) R. 1931, 1, 391.
(3) R. 1931, 1, 431.
(4) R. 1915, 1, 656.
(5) R. 1925, 1, 469.
(6) V. t. 1er, ch. II, §§ 79, 80, 83.
(7) R. 1912, 1, 148. — Cpr. ch. X, § 360, p. 89.
(8) R. 1931, 1, 326. — V. ch. II, § 70, p. 174.

verneur, sauf le cas où elles seraient contraires aux dispositions des lois, décrets ou réglements en vigueur.

Les comptes de l'administrateur sont présentés au conseil d'administration et définitivement approuvés par le gouverneur en conseil privé.

Le trésorier-payeur de la Cochinchine effectue et centralise les opérations du budget de la région dans les conditions prévues par la législation de l'Indo-Chine.

Par ailleurs, la préparation, le contrôle et l'exécution du budget de la région sont soumis aux dispositions applicables aux budgets locaux de l'Indo-Chine ; — donc, en première ligne, au décret du 30 décembre 1912.

SECTION V.

Emprunts des colonies.

§ 345

Règles générales. — Les colonies ont besoin, pour leur développement, de capitaux considérables, qu'elles ne peuvent trouver ni dans leurs excédents de recettes, ni dans les subventions de la métropole, et qui ne peuvent être demandés qu'à l'emprunt. L'emprunt n'est donc pas, aux colonies, une ressource exceptionnelle, mais une opération normale, l'emploi rationnel des fonds empruntés devant accroître la production et les ressources, bien au-delà des sommes nécessaires pour le service des annuités.

Les emprunts coloniaux doivent néanmoins être entourés de garanties spéciales. C'est ce que n'a pas manqué de faire le législateur, notamment dans les lois de finances du 13 avril 1898 (art. 78, § 3) et du 13 juillet 1911 (art. 127 A) (1). L'article 87 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies reproduit les dispositions de ces deux lois, dans les termes suivants :

« Les colonies non groupées et les groupes de colonies constitués en gouvernements généraux peuvent recourir à des emprunts. — Dans les colonies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion, de l'Inde et de la Nouvelle-Calédonie, ces emprunts sont délibérés par les conseils généraux. Dans les autres colonies, ils sont décidés par les gouverneurs ou gouverneurs généraux, les conseils d'administration ou de gouvernement entendus. »

Délibérations ou décisions doivent être approuvées. — Si la garantie de l'Etat est demandée ou si elle a déjà été donnée pour des emprunts antérieurs, le nouvel emprunt est autorisé par une loi. — Dans le cas contraire, il est autorisé par décret en Conseil d'Etat.

Sont assimilés aux emprunts et par suite soumis à la même règle d'approbation les engagements d'une durée de plus de cinq années, comportant le paiement d'annuités d'un montant supérieur

---

(1) R. 1911, 1, 603.

à 250.000 francs. Ne sont pas soumis à ces dispositions les contrats ou marchés passés pour assurer le fonctionnement des services publics et administratifs (1).

Ces emprunts peuvent être réalisés, soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par souscription publique avec faculté d'émettre des obligations négociables, soit directement auprès de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, par extension de l'article 22 de la loi du 20 juillet 1886, aux conditions de ces établissements.

Aux termes de l'article 40, de la loi du 30 janvier 1907 (2), reproduit par l'article 319 du décret du 30 décembre 1912, « les comptes définitifs des colonies dont les emprunts sont garantis par l'Etat sont soumis, chaque année, à l'approbation des Chambres. »

§ 346

Exceptions. — Chemins de fer. — Telle est la règle générale. D'importantes dérogations y ont été apportées.

Des règles spéciales ont été tracées en matière d'établissement des voies ferrées aux colonies par la loi du 2 mars 1919 (3), dont l'article unique est ainsi conçu :

« L'établissement des voies ferrées, dans les colonies et dans les pays de protectorat autres que la Tunisie et le Maroc, est subordonné à l'approbation par une loi, lorsque l'Etat accorde à l'entreprise une aide financière à titre de subvention, de garantie d'intérêts ou sous toute autre forme. — L'établissement des voies ferrées ne donnant lieu à aucune participation financière de l'Etat est autorisée par décret en Conseil d'Etat lorsqu'il comporte, de la part des colonies, des engagements quelconques de dépenses portant sur une durée de plus de cinq ans ou des prélèvements dépassant le tiers de l'avoir de la caisse de réserve à la date de l'autorisation. — Dans tous les autres cas, l'établissement des voies ferrées sera délibéré et approuvé dans les mêmes formes que le budget local. — La concession et l'affermage de l'exploitation des voies ferrées appartenant aux colonies sont soumis aux mêmes règles que celles fixées ci-dessus pour l'établissement des voies ferrées. — Les rétrocessions de concessions sont autorisées par décrets rendus sur le rapport des ministres des colonies et des finances dans les cas visés au premier alinéa. — Elles sont autorisées par décret rendu sur le rapport du ministre des colonies dans les cas visés au deuxième alinéa. — Enfin, elles sont délibérées et approuvées dans les mêmes formes que le budget local dans tous les autres cas ».

N'est pas applicable, en cette matière, la disposition de la loi du 13 juillet 1911 qui assimile aux emprunts les engagements de plus de cinq ans.

---

(1) Encore faut-il que ces services soient en état de fonctionnement ; s'ils étaient en état de création ou d'organisation, l'exception ne jouerait pas (Conseil d'Etat, 6 mai 1924).

(2) R. 1097, 1, 102.

(3) R. 1919, 1, 505.

Grands travaux. — Loi du 24 mars 1928. — La loi du 24 mars 1928, ayant pour objet de faciliter l'exécution de grands travaux d'intérêt général et des fournitures concernant l'outillage économique de la France de ses colonies et dépendances et pays de protectorat, par le moyen des prestations ou nature à fournir par l'Allemagne en exécution du traité de paix, ramène au décret simple la procédure d'autorisation. Son article 4 est, en effet, ainsi rédigé : « La mobilisation des annuités dues au Trésor par les différentes collectivités publiques autres que l'État au titre du remboursement des prestations en nature pourra être autorisée par décret contresigné par le ministre des finances après avis du ministre intéressé. La même procédure pourra être adoptée en ce qui concerne les émissions correspondant à l'exécution de la part française des travaux entrepris par ces collectivités dans tous les cas où ces travaux seront effectués jusqu'à concurrence d'un minimum de 20 p. 100 de leur montant avec l'aide de l'industrie allemande ». — La seule condition est que « les travaux au titre desquels les collectivités pourront être autorisées à emprunter dans ces conditions, aient été préalablement inscrits au tableau visé à l'article 1er », c'est-à-dire au tableau annexé à une loi de finances ou à une loi spéciale.

Emprunts de 1931. — La loi du 22 février 1931 (1), autorisant le gouvernement général de l'Afrique équatoriale française à réaliser de nouveaux emprunts, a apporté une restriction au régime commun en ce qui concerne les modalités d'émission : son article 3 spécifie, en effet, que « les conditions d'émission des tranches successives à emprunter seront arrêtées par une commission siégeant au ministère des colonies et dont feront obligatoirement partie un représentant du contrôle de ce ministère et un représentant du ministère des finances appartenant à la direction du mouvement général des fonds. Si, pour la réalisation, il est recouru aux établissements de crédit, il devra être procédé à un appel à la concurrence ».

La même clause figure dans la loi du 10 juillet 1931, autorisant les gouvernements de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane à réaliser, par voie d'emprunts, des sommes formant un total de 359 millions (2).

Les lois du 22 février 1931 contiennent une innovation plus importante encore, qui a été signalée plus haut (3). Alors que, précédemment, chaque budget spécial n'était alimenté en recettes que par des prélèvements sur les fonds d'emprunt, et que les travaux exécutés sur ces fonds étaient distincts des travaux financés par les ressources propres de la colonie, les budgets spéciaux des emprunts autorisés par les lois du 22 février 1931 comprennent, aux termes du décret du 8 mai 1931 (4), outre les prélèvements sur fonds d'emprunt, toutes les contributions, — les prélèvements sur caisses de réserve — les subventions et fonds de concours

(1) R. 1931, 1, 262.
(2) R. 1932.
(3) § 343.
(4) R. 1931, 1, 445.

ou ressources quelconques affectées aux travaux et autres chefs de dépenses prévus par le budget spécial.

Le contenu du budget spécial est donc déterminé non plus par l'origine des ressources, mais par la nature des dépenses.

Institutions de crédit mutuel agricole. — La loi du 10 juillet 1931 (1), autorisant la Caisse nationale de crédit agricole à consentir aux institutions de crédit mutuel agricole des colonies des avances ou des ouvertures de crédit à court terme, dans la limite d'une somme totale de cent millions de francs, avec la garantie de l'autorité locale et après approbation par décret, dispose, en son article 4, que, « par dérogation aux dispositions de l'article 127, § A, de la loi de finances du 13 juillet 1911, et sous réserve des prérogatives reconnues aux conseils généraux par les textes réglementaires, l'autorisation de garantir ces avances ou ces ouvertures de crédit sera donnée aux colonies, pays de protectorat ou territoires sous mandat relevant du ministère des colonies, qu'ils aient ou non antérieurement fait appel à la garantie de l'État, par des décrets pris sous le contreseing du ministre des colonies, du ministre de l'agriculture, du ministre des finances et du ministre du budget ».

§ 347

Réalisation des emprunts. — Les lois spéciales autorisant les divers emprunts déterminent avec précision l'affectation des fonds d'emprunt et le montant affecté à chaque objet particulier, abandonnant à des décrets le soin d'affecter les fonds reconnus disponibles, s'il y en a. Elles décident que les emprunts seront réalisés par colonie ou territoire, sur la proposition du gouvernement intéressé et par fractions successives, au fur et à mesure des besoins. La réalisation de chacune des tranches est autorisée par décret rendu sur le rapport des ministres des colonies et des finances. Ce décret fixe les modalités de l'emprunt, notamment les taux de réalisation, et désigne les travaux dotés en tout ou en partie sur les fonds de cette tranche. Le rapport à l'appui doit faire connaître l'emploi des fonds antérieurs.

C'est également un décret qui autorise l'ouverture des divers travaux. Le rapport à l'appui de ce décret doit établir, notamment, que l'évaluation de ces travaux ne dépasse pas le montant de la dotation qui leur est attribuée, et que le service des emprunts contractés ou à contracter pour couvrir l'ensemble des dépenses des ouvrages à entreprendre est assuré par les ressources disponibles.

Les annuités nécessaires pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement des emprunts sont inscrites obligatoirement au budget des colonies et territoires sous mandat.

Les versements faits au titre de la garantie de l'État constituent des avances remboursables, dont le taux d'intérêt et les conditions de remboursement sont fixés, dans chaque espèce, après accord entre le ministre des colonies et le ministre des finances. Les

(1) R. 1932.

charges d'intérêts et de remboursement des avances sont, au même titre que les annuités afférentes aux emprunts, obligatoirement inscrites aux budgets des gouvernements et territoires intéressés (1).

§ 348

Liste des emprunts actuels.— Il n'est pas hors de propos de donner la liste des emprunts autorisés pour les diverses colonies, gouvernements généraux ou territoires sous mandat, chacun d'eux étant soumis à des conditions spéciales dont l'étude détaillée dépasserait le cadre de ce traité, mais qu'il est aisé de retrouver en se reportant au texte.

Afrique occidentale. — 1° Emprunt de 65 millions, autorisé par la loi du 5 juillet 1903 (2), et emprunt de 100 millions, autorisé par la loi du 22 janvier 1907 (3), fusionnés par les lois des 26 juillet 1912 (4) et 9 juillet 1915 (5) ;

2° Emprunt de 14 millions, autorisé par la loi du 18 février 1910 (6)

3° Emprunt de 167 millions, autorisé par la loi du 23 décembre 1913 (7), modifiée par la loi du 8 août 1920 (8).

4° Emprunt de 1.570 millions, autorisé par la loi du 22 février 1931 (9).

Afrique équatoriale. — 1° Emprunt de 21 millions, autorisé par la loi du 12 juillet 1909 (10) modifiée par la loi du 31 mars 1914 (11) et par l'article 134 de loi du 30 décembre 1928 (12).

2° Emprunt de 171 millions, autorisé par la loi du 13 juillet 1914 (13), modifiée par la loi du 8 août 1920 (14) et par l'article 134 précité de la loi du 30 décembre 1928.

3° Emprunt de 300 millions, autorisé par la loi du 15 septembre 1926 (15) et par l'article 257 de la loi du 13 juillet 1925 (16), réglementé par la loi du 15 septembre 1926 (17), modifié par

---

(1) Le texte ici transcrit est emprunté à la loi du 22 février 1931, autorisant des emprunts de l'Afrique occidentale, de l'Indo-Chine, de Madagascar, du Togo et du Cameroun. Celui des autres lois, sans être identique, contient des dispositions très analogues.

(2) R. 1904, 1, 15.
(3) R. 1907, 1, 148.
(4) R. 1912, 1, 905.
(5) R. 1916, 1, 52.
(6) R. 1910, 1, 211.
(7) R. 1914, 1, 281.
(8) R. 1921, 1, 173.
(9) R. 1931, 1, 260.
(10) R. 1909, 1, 611.
(11) R. 1914, 1, 512.
(12) R. 1929, 1, 184.
(13) R. 1915, 1, 95.
(14) R. 1921, 1, 52.
(15) R. 1926, 1, 711.
(16) R. 1926, 1, 4.
(17) R. 1926, 1, 711.

l'article 134 de la loi du 30 décembre 1928, précité ; — emprunt porté à 802 millions par la loi du 22 février 1931 (1).

Togo. — Emprunt de 65 millions, autorisé par la loi du 22 février 1931 (2).

Cameroun. — 1° Emprunt de 25 millions, autorisé par la loi du 30 avril 1924 (3), non suivi de réalisation ;
2° Emprunt de 15 millions, autorisé par la loi du 22 février 1931 (4).

Martinique. — 1; Emprunt de 3 millions, autorisé par décret du 5 décembre 1911 (5) ;
2° Emprunt de 150 millions, autorisé par la loi du 10 juillet 1931 (6).

Guadeloupe. — 1° Emprunt de 1 million. autorisé par décret du 9 octobre 1908 (7) ;
2° Emprunt de 4.100.000 fr., autorisé par décret du 2 mai 1904 (8) ;
3° Emprunt de 125 millions, autorisé par la loi du 10 juillet 1931 (9).

Guyane. — 1° Emprunt de 100.000 fr., autorisé par décret du 4 juin 1913 (10) ;
2° Emprunt de 200.000 fr., autorisé par décret du 24 janvier 1918 (11) ;
3° Emprunt de 21 millions, autorisé par la loi précitée du 10 juillet 1931.

Inde. — Emprunt de 4.380.000 fr., autorisé par la loi du 1er avril 1906 (12), modifiée par loi du 8 avril 1913 (13).

Indo-Chine. — 1° Emprunt de 80 millions, autorisé par la loi du 10 février 1896 ;
2° Emprunt de 200 millions (non garanti par l'Etat), autorisé par loi du 25 décembre 1898 (14) ;
3° Emprunt de 53 millions, autorisé par la loi du 14 mars 1909 (15);

(1) R. 1931, 1, 262.
(2) R. 1931, 1, 260.
(3) R. 1924, 1, 454.
(4) R. 1931, 1, 260.
(5) R. 1931, 1, 182.
(6) R. 1932.
(7) R. 1909, 1, 12.
(8) R. 1914, 1, 622.
(9) R. 1932.
(10) R. 1913, 1, 606.
(11) R. 1918, 1, 214.
(12) R. 1906, 1, 288.
(13) R. 1913, 1, 442.
(14) R. 1899, 1, 45.
(15) R. 1909, 1, 393.

4° Emprunt de 90 millions, autorisé par la loi du 26 décembre 1912 (1), modifiée par celle du 6 mai 1924 (2) ;
5° Emprunt de 6.180.000 piastres, autorisé par la loi du 20 juin 1921 (3) ;
6° Emprunt de 1.250 millions, autorisé par la loi du 22 février 1931 (4).

Madagascar. — 1° Emprunt de 30 millions, autorisé par la loi du 5 avril 1897 (5) ;
2° Emprunt de 60 millions, autorisé par la loi du 14 avril 1900 (6), complétée par celle du 5 juillet 1903 (7) ;
3° Emprunt de 15 millions, autorisé par la loi du 19 mars 1905 (8);
4o Emprunt de 700 millions, autorisé par la loi du 22 février 1931 (9).

Nouvelle-Calédonie. — 1° Emprunt de 5 millions, autorisé par décret du 16 février 1901 (10) ;
2° Emprunt de 3.400.000 fr., autorisé par décret du 19 février 1909 (11) ;
3° Emprunt de 95 millions, autorisé par loi du 22 février 1931 (12).

Réunion. — Emprunt de 63 millions, autorisé par la loi du 12 juillet 1931 (13).

SECTION VI.

Caisses et fonds de réserve.

§ 349

Caisses de réserve. — L'article 258 du décret du 30 novembre 1912 dispose qu' « il est formé, dans chaque colonie, pour chaque budget général ou local, un fonds de réserve et de prévoyance destiné à subvenir aux besoins courants, à l'insuffisance des recettes annuelles et aux dépenses extraordinaires que des évènements imprévus peuvent nécessiter » (14).

(1) R. 1913, 1, 282.
(2) R. 1924, 1, 465.
(3) R. 1921, 1, 982. — V. le décret du 8 octobre 1921 autorisant la réalisation de l'emprunt (R. 1922, 1, 258).
(4) R. 1931, 1, 260.
(5) V. la loi du 6 avril 1898 (R. 1898, 1, 103), le décret du 4 mai suivant (*ibid.*), et loi du 5 mars 1900 (R. 1900, 1, 128).
(6) R. 1900, 1, 129.
(7) R. 1904, 1, 33.
(8) R. 1905, 1, 213.
(9) R. 1931, 1, 260.
(10) R. 1901, 1, 191.
(11) R. 1909, 1, 451.
(12) R. 1931, 1, 258.
(13) R. 1932.
(14) Voir l'étude très complète des questions relatives aux caisses de réserve dans Mérat : « L'évolution actuelle du régime financier des colonies. »

La caisse de réserve est un des traits originaux de l'organisation coloniale. En France, par hypothèse, l'Etat pourra toujours trouver dans la richesse nationale les moyens de faire face à ses dépenses ; pour parer aux surprises, au déficit budgétaire, au retard dans la rentrée des impôts, il a le volant du Trésor. Quant aux départements ou autres collectivités mineures, si leurs ressources sont trop faibles, ils seront soutenus en conséquence. Au contraire, les colonies doivent, en principe, se suffire à elles-mêmes ; or, d'une part, leur vie courante est soumise à de redoutables aléas, cyclones, séismes, crises économiques ; d'autre part, elles ne sont en général pas arrivées à un stade de complet développement ; elles doivent assurer non seulement leur présent, mais aussi leur avenir.

Aussi le besoin s'est-il fait sentir, dès longtemps, de les pourvoir d'un fonds qui soit à la fois, comme le dit la circulaire du 28 novembre 1911, un régulateur du budget, et un moyen de faire face aux évènements imprévus ; ce fonds sera encore le témoin de la situation financière de la colonie et le gage de son crédit. Les auteurs du décret de 1912 ont « estimé que, sous le régime de l'autonomie financière des colonies institué par la loi du 13 avril 1900, le fonds de réserve ne doit plus avoir un caractère exclusif de prévoyance pour les cas imprévus ; il y a tout avantage à en faire, en outre, dans les colonies particulièrement prospères, une accumulation d'économies permettant, au bout d'un certain nombre d'années, d'entreprendre un programme de travaux dont l'importance, néanmoins, n'oblige pas à recourir à l'emprunt. » (1)

Fonctionnement. — Le fonds de réserve et de prévoyance est constitué au moyen du versement de l'excédent des recettes sur les dépenses résultant du règlement annuel de l'exercice (2).

Il est divisé en deux parties : — les fonds « disponibles », — il faut entendre « liquides » — et les fonds placés.

Un arrêté des ministres des colonies et des finances détermine tous les trois ans, le chiffre minimum auquel doivent s'élever, dans chaque colonie, à la date du règlement annuel de l'exercice, les fonds disponibles de la caisse de réserve. Ceux-ci ont pour destination de faire face aux besoins de l'exercice courant et à l'insuffisance momentanée des recettes.

Les surplus des fonds de réserve peut être employé à l'achat de valeurs produisant intérêts :

1° En rentes sur l'Etat, en valeurs du trésor ou en obligations dont l'amortissement et l'intérêt sont garantis par l'Etat pendant toute leur durée ;

2° Dans la proportion d'un quart des fonds placés, en titres des emprunts de la colonie non garantis par l'Etat, ces titres étant cotés ou non à la bourse de Paris ;

3° Dans la proportion d'un quart des fonds placés, et sous la réserve de l'approbation du ministre des colonies, en créances ou en prêts productifs d'intérêts à d'autres colonies (3).

(1) Circulaire du 22 mars 1913.
(2) Art. 250.
(3) Art. 261, modifié par décret du 20 octobre 1924 (R. 1925, 1, 3).

Le dernier alinéa du texte primitif de l'article 261 interdisait rigoureusement tous prêts à des particuliers, à des communes et à des établissements publics. Cette disposition a disparu dans la nouvelle rédaction résultant du décret du 20 octobre 1924. Néanmoins, l'énumération qui précède doit être considérée comme limitative. Quelque justifiée que puisse être une opération qui ne rentre pas dans ce cadre, elle ne peut être rendue possible que par une dérogation au décret du 30 décembre 1912, par conséquent par un décret. C'est ainsi qu'il a fallu un décret, rendu le 11 septembre 1931, pour autoriser l'Indo-Chine à participer à l'augmentation de capital de la Cie Air-Orient (1). C'est également un décret, du 21 novembre 1931, qui a permis au gouverneur de St-Pierre et Miquelon de consentir une avance à la chambre de commerce de St-Pierre (2).

Les prélèvements sur la caisse de réserve sont soumis à une procédure différente selon leur motif :

Des arrêtés des gouverneurs en conseil autorisent les prélèvements ordinaires sur la caisse de réserve nécessaires pour faire face à l'insuffisance momentanée des recettes et assurer le versement de l'excédent des dépenses sur les recettes résultant du règlement annuel de l'exercice (3).

En cas d'épuisement des fonds libres du service local et des fonds disponibles de la caisse de réserve, il est procédé à la réalisation des valeurs appartenant à cette caisse dans la mesure exigée par les nécessités du service. Cette opération est décidée par un arrêté du gouverneur en conseil (4).

Les prélèvements exceptionnels destinés à faire face à des dépenses non prévues au budget ou à des dépenses nécessitées par l'exécution de programmes de travaux ne peuvent être opérés que dans les formes prévues pour l'établissement du budget (5).

En cas d'extrême urgence et sous réserve d'en rendre compte immédiatement au ministre des colonies pour approbation ultérieure, les gouverneurs en conseil peuvent ordonner sur les fonds de réserve des prélèvements destinés à faire face aux premiers besoins dans le cas de calamité publique ou de désastre atteignant tout ou partie de la population de la colonie (6).

Avant le décret de 1912, dans les colonies pourvues de conseils généraux, même en cas d'urgence, aucune disposition ne permettait aux gouverneurs d'opérer des prélèvements sur la caisse de réserve, les articles 48 et 49 du décret du 20 novembre 1882, conformes à l'article 5 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, réservant exclusivement au conseil général le droit d'inscrire un nouveau crédit après la fixation du budget (7). Les articles 262, 264 et 265 du décret du 30 décembre 1912, qui autorisent les

(1) R. 1932.
(2) R. 1932.
(3) Art. 262.
(4) Art. 263.
(5) Art. 264.
(6) Art. 265.
(7) Conseil d'Etat, 13 janvier 1911 (R. 1911, 3, 95).

gouverneurs à puiser dans les caisses de réserve, réservaient l'observation des articles 86 et 89 concernant les crédits supplémentaires : mais les prélèvements pouvaient être opérés en cas d'insuffisance de recettes pour faire face à des dépenses inscrites au budget, ou en cas d'extrême urgence. En aucun cas le gouverneur ne pouvait user de ce procédé pour solder des dépenses irrégulièrement engagées par lui (1).

Pour couper court à toute difficulté, l'article 116 de la loi du 31 juillet 1920 (2), a décidé que, dans les colonies pourvues de conseils généraux, les prélèvements (3) sur la caisse de réserve seraient votés, arrêtés et approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que les budgets. En cas d'urgence, les prélèvements peuvent être opérés, après avis de la commission coloniale, par arrêtés du gouverneur ; ces arrêtés seront soumis à la ratification du conseil général dans sa plus prochaine session.

La comptabilité administrative du fonds de réserve est régie par l'article 286. La situation de la caisse de réserve doit être annexée aux comptes définitifs du budget (4).

§ 350

Fonds de roulement. — Il est formé pour l'exploitation de chaque réseau de chemin de fer et autres services publics autonomes un fonds de roulement spécial et des réserves, destiné à subvenir aux frais d'entretien, de grosses réparations ou de réfection, ainsi qu'aux dépenses résultant d'événements imprévus. Des arrêtés interministériels déterminent le mode de constitution et de fonctionnement de ces fonds et de ces réserves (5).

§ 351

Comptes spéciaux. — Un compte spécial a parfois été ouvert à la caisse de réserve d'une colonie pour un objet déterminé. C'est ainsi qu'un décret du 10 avril 1897 (6), qui attribuait au budget local de la Nouvelle-Calédonie, pendant dix ans, l'excédent des produits du domaine de l'Etat sur le montant des recettes inscrites au budget de l'Etat, ouvrait à la caisse de réserve un compte spécial à l'encaissement du reliquat éventuel de cette subvention, exclusivement destiné à couvrir les dépenses de la colonisation. Par arrêt du 17 juin 1921, le Conseil d'Etat a jugé que le gouverneur de la colonie n'avait pas eu le droit d'opérer sur ce compte spécial des prélèvements destinés à d'autres dépenses que celles de la colonisation auxquelles il était affecté (7).

---

(1) Conseil d'Etat, 30 janvier 1925 (R. 1925, 3, 167).
(2) R. 1921, 1, 26.
(3) Mais non les placements et les réalisations, quoique, en pratique, on tende à demander le vote des assemblées locales.
(4) Circulaire du 20 novembre 1911.
(5) Art. 267.
(6) R. 1898, 1, 109.
(7) Conseil d'Etat, 17 juin 1921 (R. 1921, 3, 198).

Une loi du 31 mars 1931 (1) a institué dans les colonies intéressées une « caisse de compensation » en vue d'assurer la sauvegarde de la production du caoutchouc. L'étude du mécanisme de ces caisses (2) n'a pas sa place ici. Mais l'article 2 de la loi autorise les colonies intéressées à consentir, sur leur caisse de réserve ou sur les disponibilités de leur trésorerie, les avances nécessaires à la dotation et à l'équilibre de chaque caisse de compensation, dans la limite d'un maximum global de 50 millions de francs. Ces avances sont productives d'un intérêt de 5 %. C'est là un mode de placement que ne prévoyait pas l'article 261 du décret du 30 décembre 1912.

§ 352

Autres fonds et valeurs. — La formation des fonds de réserve, leur destination, leur maniement ont été strictement réglementés.

Mais, depuis quelques années, les colonies sont devenues, à la suite de circonstances diverses et en vertu de textes dispersés, propriétaires de certaines valeurs qui ne sauraient être confondues avec celles qu'elles achètent sur leurs excédents de recettes. C'est ainsi qu'en matière de concessions domaniales la tendance s'établit d'exiger en faveur de la colonie la remise d'un certain nombre de titres créés par les sociétés concessionnaires : parts bénéficiaires, parts de fondateur ou actions d'apport. A l'occasion du renouvellement du privilège des banques d'émission, les colonies ont souscrit une part importante du nouveau capital.

La légitimité de ces acquisitions n'est pas douteuse ; mais il reste à définir dans un texte d'ensemble les modalités de la gestion de ce portefeuille d'un caractère nouveau qui est appelé à tenir une place de plus en plus importante dans les finances locales.

SECTION VII.

Exécution du budget local.

§ 353

Règles générales. — Les règles relatives à l'exécution des budgets du service local sont codifiées dans le décret du 30 décembre 1912. Pour tout ce qui n'est pas spécialement prévu par ce texte, ce sont les règles générales de la comptabilité publique qui s'appliquent : décret du 31 mai 1862, règlement du 14 janvier 1869.

Exercice. — La modification apportée par la loi du 27 décembre 1929 au point de départ de l'année financière pour le budget de l'État n'a pas été étendue au budget local. L'exercice commence toujours le 1er janvier.

(1) R. 1931, 1, 281.
(2) Il a été précisé par un décret du 31 mai 1931 (R. 1932).

Il comporte une période complémentaire d'exécution qui s'étend : — jusqu'au dernier février de la seconde année pour l'achèvement des services de matériel ; — jusqu'au 20 mai pour la liquidation et le mandatement des dépenses ; — jusqu'au 31 mai pour le recouvrement des produits et le payement des dépenses (1).

§ 354

Ordonnateurs. — Les gouverneurs généraux sont ordonnateurs du budget général et des budgets annexes à ce budget général. Ils ont la faculté de confier ce pouvoir, par délégation spéciale, à un fonctionnaire de leur choix, agissant sous leur contrôle et sous leur responsabilité. Ils peuvent constituer des ordonnateurs secondaires, soit pour le mandatement des dépenses du budget général dans les diverses colonies du groupe, soit pour l'ordonnancement des dépenses des budgets annexes (2).

Les gouverneurs sont ordonnateurs du budget local et des budgets annexes à ce budget. Ils ont la faculté de déléguer ce pouvoir. Ils peuvent constituer des sous-ordonnateurs en déterminant leurs attributions spéciales, leur ressort territorial et le comptable du trésor chargé du payement des mandats émis par le sous-ordonnateur (3).

Dans chaque colonie, des chefs de service dirigent, sous les ordres du gouverneur, les services financiers (4). Ils sont choisis dans le personnel des administrations métropolitaines mis à la disposition du ministre des colonies (5) ou nommés par les autorités locales. Il en est de même des agents et des comptables sous leurs ordres.

---

(1) Art. 65, 67, 268 et 269. — Ces dates s'appliquent aux opérations des ordonnateurs et des comptables du Trésor. Mais les uns et les autres doivent centraliser les opérations de recettes et dépenses accomplies sur l'initiative des sous-ordonnateurs. Il faut donc que celles-ci soient terminées assez tôt pour ménager le délai nécessaire à la centralisation.

Les opérations des sous-ordonnateurs sont elles-mêmes de deux sortes : les unes sont des recouvrements et des paiements réels, en contact direct avec les particuliers, les autres consistent à régulariser celles des agents spéciaux. — Les premières sont closes au 20 février pour l'émission des titres de recette ou de payement et au dernier février pour l'exécution de ces titres. — Les secondes sont closes au 5 et au 15 avril.

Ainsi, la période complémentaire est continue pour les opérations propres des ordonnateurs et des comptables ; elle est divisée en deux phases pour les opérations propres des sous-ordonnateurs, en trois pour les opérations des agents spéciaux relevant d'un sous-ordonnateur (Art. 271 modifié par décret du 20 août 1930, R. 1931, 1, 26).

(2) Art. 103.

(3) Art. 104 et 105.

(4) Art. 94 à 97. — Ce sont notamment, les services : — des contributions directes, — de l'enregistrement, du timbre et des domaines, et en général de tous les services attribués en France à l'administration de l'enregistrement, — de la curatelle aux successions vacantes, — du recouvrement des amendes, — des eaux et forêts, — des douanes, — des contributions indirectes et des régies financières, — des postes, télégraphes et téléphones, — de l'exploitation des chemins de fer ou autres exploitations industrielles de la colonie.

(5) V. sur le détachement des fonctionnaires métropolitains aux colonies, t 1er, ch. VIII, § 287, p. 653.

§ 355

Agents intermédiaires. — Comme dans la métropole, les fonctions d'agent de l'ordre administratif ou d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable (1).

Toutefois, pour faciliter l'exécution des budgets, les gouverneurs peuvent instituer des agents intermédiaires chargés du recouvrement de certaines recettes et du paiement de certaines dépenses courantes. — Il en est qui, à la résidence d'un comptable du trésor, recouvrent les droits et produits du service local pour les services qui n'ont pas de comptable attitré ou pour les recettes d'un chiffre infime ou d'un recouvrement urgent (2). — Il peut être institué des services de menues dépenses régis par économie (3).

Mais l'institution la plus remarquable est celle des « agents spéciaux » proprement dits (4). Dans les localités éloignées de la résidence des comptables du trésor, l'agent spécial recouvre les impôts et autres produits et paye les dépenses. Il joue donc un rôle de comptable ; mais il ne relève que de l'autorité administrative ; il ne fournit pas de compte de gestion et ne constitue pas de cautionnement ; ses opérations sont rattachées à la gestion d'un comptable du trésor (lequel alimente la caisse de l'agence et en reçoit le trop-plein) et régularisées par des mandats et par des ordres de recette de l'ordonnateur.

C'est là une dérogation profonde aux règles de la comptabilité publique. Elle tire son origine de l'impossibilité d'établir, sur des territoires très vastes, dépourvus de moyens de communication rapides et où la population est très disséminée, un réseau de places du trésor assez serré pour assurer le contact avec les débiteurs et les créanciers de la collectivité. Les textes n'ont pu que consacrer un état de fait imposé par les circonstances ; ils se sont efforcés seulement d'en restreindre l'extension : la création par les chefs des colonies d'une agence spéciale doit être approuvée par le ministre des colonies et le ministre des finances. Au surplus, le pouvoir central recommande de remplacer les agences spéciales par des paieries chaque fois que cette mesure est possible, pleinement d'accord avec la Cour des comptes sur les avantages de cette substitution. Mais l'entretien d'une paierie coûte plus cher que celui d'une agence spéciale et, même pour des centres importants, on recule devant la dépense. Enfin, il faut tenir compte d'une autre difficulté pratique : la pénurie de comptables de carrière. De sorte que, longtemps encore, les agences spéciales tiendront une large place dans la vie des colonies.

Il peut être mis à la disposition des agents spéciaux une provision qui ne peut excéder en principe 250000 francs.

---

(5) Art. 107.
(6) Art. 148.
(7) Art. 149 et 150.
(8) Art. 151, 248 à 251.

§ 356

Comptables. — Le personnel des comptables, aux colonies, comprend des trésoriers-payeurs, des trésoriers particuliers, des préposés au trésor, des percepteurs et des receveurs. La nomination et les fonctions de ces divers agents font l'objet des articles 108 et suivants du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies.

Il existe dans chaque colonie un trésorier-payeur (1). Il peut aussi exister un ou plusieurs trésoriers particuliers, placés sous les ordres et la surveillance du trésorier-payeur, qui est responsable de leur gestion. La répartition des attributions entre le trésorier-payeur et les trésoriers particuliers est faite par des arrêtés du gouverneur, délibérés en conseil, et soumis à l'approbation des ministres des colonies et des finances (2).

Les trésoriers-payeurs sont nommés par décret, rendus sur la proposition du ministre des finances, après avis conforme du ministre des colonies. Les trésoriers particuliers sont nommés par arrêté du ministre des finances ; le ministre des colonies est préalablement appelé à donner son avis sur leur nomination. Le tiers des emplois vacants de trésorier-payeur et de trésorier particulier, à l'exception des cas de permutation et de mutation à équivalence d'emploi entre postes métropolitains et coloniaux, est réservé au ministre des colonies, qui désigne au ministre des finances deux candidats parmi lesquels doit être pris le titulaire (3).

Ainsi les trésoriers-payeurs et les trésoriers particuliers dépendent avant tout du ministre des finances, à qui il appartient, notamment, de prononcer, le cas échéant, la décharge de leur responsabilité (4), et qui correspond directement avec les trésoriers-payeurs (5).

Les trésoriers-payeurs, et les comptables subordonnés sous leurs ordres, sont chargés à la fois des opérations du budget de l'Etat et de celles du service local (6). Ils sont chargés, notamment, de la perception de tous les produits directs, y compris les droits de douane et les impôts et taxes appartenant au service local, toutes les fois que le recouvrement n'en a pas été attribué à d'autres comptables (7).

Les percepteurs sont nommés par les gouverneurs, sur la proposition des trésoriers-payeurs qui sont, avec les trésoriers particuliers, responsables de leur gestion (8). Ils doivent être pris parmi les agents du personnel de la trésorerie de la colonie (9).

(1) Art. 51.
(2) Art. 110.
(3) Art. 111. — Ce texte est la reproduction de l'article 155 du décret du 20 novembre 1882, amendé et complété par les décrets des 22 décembre 1902 (R. 1903, 1, 81) et 27 mai 1911 (R. 1911, 1, 475).
(4) Art. 410 et 411.
(5) Art. 421 et 422.
(6) Art. 108.
(7) Art. 115.
(8) Art. 119 et 120.
(9) Décret du 20 septembre 1922 (R. 1925, 1, 11)

Des « préposés du trésor », désignés par arrêté du gouverneur ou du gouverneur général, peuvent être chargés de services déterminés (1). D'autres préposés, institués par arrêtés des ministres des colonies et des finances, peuvent être chargés des recettes et des dépenses de grands services, tels que les chemins de fer ou les ports (2).

Il a été expliqué plus haut que les gouverneurs peuvent, pour faciliter l'exécution des budgets, instituer des agents intermédiaires, chargés d'assurer le recouvrement de certaines recettes et le paiement des dépenses courantes (3).

Responsabilité. — La responsabilité des comptables, tant de leur gestion personnelle que de celles des agents qui leur sont subordonnés, est réglée, d'après les mêmes principes que dans la métropole, par les articles 139 à 146 du décret du 30 décembre 1912.

L'article 410 porte que chaque comptable est responsable des deniers publics déposés dans sa caisse, et qu'en cas de vol ou de perte de fonds résultant de force majeure, il ne peut obtenir sa décharge qu'en produisant les justifications exigées par les règlements de son service, et en vertu d'une décision spéciale du ministre des finances, rendue sur l'avis du ministre des colonies, sauf recours au Conseil d'Etat. Les remises totales ou partielles ne peuvent être accordées à titre gracieux qu en vertu d'un décret publié au journal officiel, sur le rapport du ministre des finances, après avis du ministre des colonies et du Conseil d'Etat s'il s'agit d'un comptable du Trésor (4), sur le rapport du ministre des colonie et sur l'avis du ministre de finances et du Conseil d'Etat, s'il s'agit d'autres comptables (5).

Lorsque le ministre des finances rejette la demande en décharge formée par un comptable, l'avis du ministre des colonies n'est pas nécessaire (6).

Les arrêtés de débet ne peuvent être déférés qu'au ministre des finances, à l'exclusion du conseil du contentieux administratif (7), et à plus forte raison des tribunaux civils (8).

Ces arrêtés ne peuvent, bien entendu, viser que des comptables. Cette qualité n'appartient pas aux curateurs aux successions v cantes (9).

En cas de débet d'un trésorier particulier, le trésorier-payeur est tenu d'en couvrir immédiatement le trésor ou le service local. Il peut toutefois se pourvoir auprès du ministre des finances pour obtenir, s'il y a lieu, décharge de sa responsabilité. Le ministre des finances statue après avoir pris l'avis de la section des finances

(1) Art. 117.
(2) Art. 134 et 135.
(3) Art. 147 et 148. — V. § 355.
(4) Art. 416.
(5) Art. 417.
(6) Conseil d'Etat, 8 mai 1914 (R. 1914, 3, 209).
(7) Conseil d'Etat, 23 décembre 1921 (R. 1923, 3, 160).
(8) Trib. civil de Nouméa, 18 décembre 1918 (R. 1921, 3, 48).
(9) Conseil d'Etat, 19 mai 1905 (R. 1905, 3, 149). — Cpr. ch. II, § 103, p. 311.

du Conseil d'Etat, et sauf recours au même Conseil jugeant au contentieux. Il prend, au préalable, l'avis du ministre des colonies, quand le débet porte sur le service local (1).

Il n'appartient qu'au juge des comptes de reconnaître une comptabilité de fait. L'arrêté d'un gouverneur ou gouverneur général qui déclare un fonctionnaire comptable de fait et lui impartit un délai pour produire ses comptes est entaché d'excès de pouvoir, le chef de la colonie n'ayant pas qualité pour faire acte de juridiction (2).

Remises des agents de perception. — Les agents de perception peuvent être, et sont souvent, comme à la métropole, rémunérés en partie par des remises (3). Ces remises sont dûes sur toutes les opérations qui ne sont pas de simples opérations d'ordre, et qui engagent la responsabilité du comptable : par exemple, sur des subventions allouées aux communes par une colonie et encaissées par le trésorier-payeur (4). Pour la même raison, elles ne portent pas sur les prestations en nature (5). Les contestations, en cette matière, sont de la compétence du conseil du contentieux administratif (6).

§ 357

Exécution des recettes. — Le chapitre XIII du décret de 1912 (7), trace les règles à suivre pour le recouvrement des recettes du service local.

Il distingue les impôts perçus sur rôle (impôts directs et taxes assimilées), les contributions perçues sur liquidation et les produits perçus sur ordre de recette. Il détermine dans chaque cas la responsabilité qui incombe aux comptables, la procédure à suivre en matière de poursuites, de remise de dette, de contentieux, les délais de prescription.

Les recettes à effectuer hors de la colonie font l'objet d'ordres de recette délivrés, en France, par le ministre des colonies ou par les ordonnateurs secondaires, et aux colonies par les ordonnateurs du service local ; les fonds sont transmis de comptable à comptable et l'opération régularisée dans la colonie créancière par un jeu d'écritures (8).

---

(1) Art. 411. - Cette procédure, et notamment l'avis de la section des finances, est spéciale au cas de la responsabilité encourue par le trésorier payeur du fait d'un trésorier particulier. Elle ne saurait être étendue au cas de responsabilité directe (Conseil d'Etat, 8 mai 1914, précité).

(2) Conseil d'Etat, 27 novembre 1918 (R. 1919, 3, 17).

(3) Art. 116.

(4) Conseil d'Etat, 5 mars 1920 (R. 1920, 3, 33).

(5) Conseil du contentieux administratif de l'Océanie, 28 décembre 1917 (R. 1917, 3, 258). Conseil d'Etat, 22 décembre 1922 (R. 1923, 3, 124).

(6) Conseil d'Etat, 6 juillet 1917 (R. 1917, 3, 227).

(7) Art. 159 à 201.

(8) Art. 252 et 253.

§ 358

Exécution des dépenses. — Les articles 202 à 242 du chapitre XIII sont consacrés aux dépenses.

Le paiement de toute dépense est précédé et entouré de formalités minutieusement décrites et empruntées pour la plupart au règlement métropolitain. Chaque mois le gouverneur en conseil distribue par chapitre les fonds dont les ordonnateurs peuvent disposer. Aucune dépense ne peut être « engagée » avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un crédit régulier. Le « service fait » est constaté et la créance qui en résulte est « liquidée » par les chefs de service et agents compétents. Puis la dépense est « mandatée », c'est-à-dire que l'ordonnateur remet au créancier le titre au vu duquel le comptable paiera. Ce dernier doit recevoir directement les pièces justificatives dont le détail varie suivant la nature de la créance (1) ; il doit, avant de procéder au « payement », s'assurer, sous sa responsabilité que toutes les prescriptions réglementaires ont été observées par les agents de l'ordre administratif et recevoir l'acquit des véritables ayants-droit ; il doit également tenir compte des saisies-arrêts ou oppositions, significations de cessions ou transpirts qui ont été faites entre ses mains. En cas de refus de paiement, l'ordonnateur peut, sous certaines conditions, délivrer une « réquisition » qui a pour effet d'engager sa responsabilité et de dégager celle du comptable qui y défère.

Déchéance. — Sont prescrites et définitivement éteintes au profit du service local les créances qui n'ont pas été payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés dans la colonie (ou le groupe) et de six années pour les créanciers résidant hors de la colonie (ou du groupe) (2).

La déchéance avait déjà été organisée aux colonies par l'article 44 de l'ordonnance du 22 novembre 1841 sur la comptabilité des Antilles, de la Réunion et de la Guyane. L'institution a été étendue à toutes les colonies par l'article 94 du décret du 20 novembre 1862, aujourd'hui remplacé par l'article 237 du décret du 30 décembre 1912.

Comme dans la métropole, la déchéance ne peut être opposée que par l'administration : mais, pour le service local, le gouverneur, ou le gouverneur général, est substitué au ministre, et le recours contre sa décision est porté, non au Conseil d'Etat, mais au conseil du contentieux administratif (3). Les tribunaux, civils

(1) La nomenclature des justifications est celle du règlement du 14 janvier 1869, que le décret de 1912 se borne à rappeler sommairement.

(2) Art. 237. — Sans préjudice des déchéances spéciales prononcées par les lois et réglements ou stipulées par des marchés ou conventions, et sauf lorsque l'ordonnancement et le payement ont été retardés par le fait de l'administration ou par suite de pouvoirs formés devant le Conseil d'Etat.

(3) Conseil d'Etat, 17 déc. 1920 (R. 1921, 3, 77) ; 23 juillet 1924 (R. 1925, 3, 138). — Elle ne peut être opposée pour la première fois devant le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 8 avril 1927, R. 1930, 3, 14).

ou administratifs, n'ont, pas plus que dans la métropole, qualité pour l'opposer (1).

Une prescription de trois ans s'applique aux demandes de pensions et recours annuels (2) : une prescription de deux ans aux demandes en restitution de droits en matière de douanes et de contributions indirectes (3) ; une prescription d'un an à la réclamation des sommes et valeurs non réclamées à la poste (4).

Dépenses à faire hors de la colonie. — Les dépenses à faire hors de la colonie sont effectuées au moyen d'ordres de payement provisoires émis par l'ordonnateur du lieu ; elles sont couvertes par des provisions préalablement constituées par la colonie à la caisse du trésorier-payeur ; elles sont régularisées ultérieurement par un jeu d'écritures dans la colonie débitrice (5)

§ 359

Clôture des opérations budgétaires. — Les dispositions du chapitre XVI du décret du 30 décembre 1912 sont, comme celles des chapitres précédents, empruntées aux textes métropolitains.

Les recettes qui, à la clôture d'un exercice, c'est-à-dire au 31 mai, n'ont pas encore été recouvrées, passent au compte de l'exercice ouvert au 1er janvier de l'année pendant laquelle s'effectue le recouvrement (6).

Quant aux dépenses, il y a lieu de distinguer selon qu'elles ont été mandatées et non payées ou non mandatées.

Dans le premier cas, les mandats non payés donnent lieu de la part du comptable à une inscription en dépenses au compte des dépenses budgétaires et à la constatation d'une recette correspondant à un compte hors-budget intitulé « Restes à payer sur exercices clos », lequel est tenu par exercice d'origine des créances. Lorsque le créancier se présente à la caisse du trésorier, et tant que son titre n'est pas prescrit, il est payé sans avoir à faire réordonnancer sa créance, au débit du compte restes à payer. Lorsque l'exercice est atteint par la prescription quinquennale, le total des créances restant inscrites au compte « Restes à payer » est appliqué au compte des « Recettes accidentelles » (7).

Au contraire, les créances qui n'ont pas fait l'objet de mandats avant la clôture d'un exercice sont ordonnancées, sauf prescription, sur les crédits ouverts dans le budget de l'exercice courant aux articles d'exercices clos des différents chapitres qu'elles concernent (8).

---

(1) Cour d'appel de Nouméa, 6 juin 1903 et 22 octobre 1904 (R. 1904, 3, 127, et 1905, 3, 104).
(2) Art. 240.
(3) Art. 241. V. le chapitre X (Impôts), § 000.
(4) Art. 242.
(5) Art. 254 et 255.
(6) Art. 275.
(7) Art. 269, complété par décret du 19 janvier 1924 (R. 1924, 1, 171).
(8) Art. 276, modifié par le même décret.

Mais, quel que soit le sort réservé aux créances, les crédits qui, au 30 juin de la seconde année, n'ont été consommés ni par les payements effectifs ni par le transport au compte « Restes à payer » sont définitivement annulés dans la comptabilité des ordonnateurs (1).

Par analogie avec ce qui a lieu pour les services de l'Etat, aux colonies, chaque exercice rembourse au précédent la valeur des approvisionnements du service local existant en magasin en fin d'exercice (2).

§ 360

Service de trésorerie. — Mouvements de fonds. — Les caisses du trésor sont alimentées d'après les instructions du ministre des finances. Le contenu en appartient à l'Etat. Les services locaux sont considérés comme de simples déposants et leur compte-courant doit toujours être créditeur.

Ce principe conduit souvent à assurer les dépenses de l'Etat avec des disponibilités provenant en fait des finances locales. Le résultat peut paraître étrange. Pourtant, le système inverse conduirait à des abus encore plus choquants. D'autre part, le régime actuel est tutélaire, en ce sens que l'obligation de maintenir créditeur leur compte de fonds est pour l'administration locale une perpétuelle invite à la vigilance.

Lorsque les recettes sont insuffisantes par rapport aux dépenses, il faut faire appel aux fonds liquides de la caisse de réserve ; s'ils s'épuisent, il faut réaliser le portefeuille. On doit se demander alors si, au lieu d'une oscillation passagère résultant du décalage des rentrées par rapport aux décaissements, on ne se trouve pas en présence d'un déséquilibre profond appelant des remèdes énergiques.

Le rôle ancien du trésor tend d'ailleurs à se restreindre pratiquement. Les banques d'émission, en vertu de leurs conventions, lui sont peu à peu substituées pour la garde des fonds et leurs mouvements.

Enfin le procédé du paiement des dépenses publiques par virement en banque, par chèque postal, par mandat-carte, s'étend progressivement aux colonies.

Ce procédé a été introduit à la métropole, à titre facultatif, par décret du 20 juin 1916, et rendu obligatoire, pour les dépenses excédant 3.000 francs, par décret du 11 décembre 1927.

Aux colonies, il a été étendu, à titre facultatif, à la Martinique, par décret du 7 mai 1920 (3), à la Guyane par décret du 19 septembre 1920 (4), à la Guadeloupe par décret du 17 mars 1921 (5). Un décret du 6 mai 1922 (6) en a fait l'application à la fois à l'Indo-Chine, à l'Afrique occidentale, à la Réunion et à

(1) Art. 274, modifié par le même décret.
(2) Art. 273.
(3) R. 1920, 1, 856. — Modifié par décret du 2 mai 1931 (R. 1931, 1, 488).
(4) R. 1921, 1, 185. — Modifié par décret du 2 juillet 1927 (R. 1927, 1, 819).
(5) R. 1921, 1, 673.
(6) R. 1922, 1, 731.

la Nouvelle-Calédonie. Un décret du 29 décembre 1922 (1) en a fait autant pour le Cameroun. A Madagascar, un décret du 15 mai 1926 (2) a été refondu le 20 janvier 1928 (3). Les deux derniers sont celui du 10 février 1927 (4), concernant l'Afrique équatoriale, et celui du 4 juin 1927 (5) pour le Togo.

Enfin, un décret du 29 mars 1928 (6) a étendu les dispositions du décret du 11 décembre 1917 aux dépenses effectuées dans la métropole pour le compte des colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat.

§ 361

Contrôle. — Les ordonnances de 1825, 1827 et 1828 instituaient aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane un contrôleur colonial, exerçant un contrôle administratif et financier, indépendant du gouverneur et correspondant directement avec le ministre. Ce contrôleur avait été supprimé par décret du 15 avril 1873, et le décret du 23 juillet 1879 avait organisé une inspection des services administratifs et financiers, qui est devenue depuis l'inspection des colonies (7).

L'article 8 du décret du 21 avril 1891, réorganisant le gouvernement général de l'Indo-Chine, avait établi dans cette colonie un directeur du contrôle, chargé de la surveillance des services financiers, y compris le service de trésorier-payeur, et placé sous l'autorité « immédiate et exclusive » du gouverneur général.

Le décret du 26 juin 1895 avait étendu les attributions de ce fonctionnaire, désormais désigné sous le titre de contrôleur financier, nommé par décret sur la proposition du ministre des finances après avis du ministre des colonies. Indépendant du gouverneur général, le contrôleur financier correspondait directement avec le ministre des finances, à qui il adressait chaque mois un rapport sur la situation budgétaire et le fonctionnement des services financiers. Tous projets d'arrêtés ou de décisions intéressant les finances de la colonie devaient être présentés à son examen et visés par lui. S'il refusait son visa, le gouverneur général pouvait passer outre, mais à charge d'en informer aussitôt les ministres des finances et des colonies. Les projets de budget, qui ne comprenaient alors que ceux de la Cochinchine et des protectorats, devaient lui être communiqués avant d'être soumis au gouvernement pour approbation.

Dès le 14 mars 1896, un nouveau décret, revenant au système antérieur, avait institué en Indo-Chine une direction de contrôle financier, placée sous les ordres immédiats du gouverneur général.

---

(1) R. 1923, 1, 315. — Remanié par décret du 20 décembre 1927 (R. 1928, 1, 153).
(2) R. 1926, 1, 527.
(3) R. 1928, 1, 199.
(4) R. 1927, 1, 198.
(5) R. 1928, 1, 647.
(6) R. 1929, 1, 125.
(7) V. ch. II, § 28, p. 77, et § 90, p. 223.

Un autre décret du 7 août 1898 (1) avait étendu la même institution à Madagascar. Le directeur du contrôle, bien que nommé par décret, et investi des mêmes attributions que le contrôleur financier, n'était plus indépendant du pouvoir local, et ne correspondait qu'avec le ministre des colonies, par l'intermédiaire du gouverneur général.

L'insuffisance de cet organisme, à une époque où les budgets des colonies prenaient un grand développement, ne tarda pas à se faire sentir. L'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907 (2), pour resserrer le contrôle de gouvernement métropolitain et du Parlement sur les finances coloniales, avait décidé que les comptes définitifs des colonies dont les emprunts sont garantis par l'État seraient soumis chaque année à l'approbation des Chambres. Dans cet esprit, trois décrets furent rendus le 22 mars 1907 (3), pour l'Indo-Chine, Madagascar, et l'Afrique occidentale. Dans chacune de ces colonies était institué un contrôleur financier, nommé par décret, et dont les pouvoirs s'étendaient, non seulement aux budgets locaux, et en Indo-Chine au budget général créé par décret du 31 juillet 1898 (4), mais aussi au budget colonial. Les attributions étaient toujours les mêmes : mais, comme le contrôleur financier du décret du 26 juin 1895, il correspondait directement avec les ministres des finances et des colonies, et ne communiquait au gouverneur général que la copie de ses rapports (5).

Les attributions des contrôleurs financiers institués auprès des trois gouvernements généraux précités ont été étendus, par l'article 398 du décret du 30 décembre 1912, aux directeurs du contrôle financier qui seraient institués dans toutes les colonies. Aux termes de ce même article, tous ces fonctionnaires exercent leur contrôle aussi bien sur les ordonnateurs que sur les comptables. En fait il n'en existe que dans ces trois gouvernements généraux, et en Afrique équatoriale où il en a été institué un par décret du 19 novembre 1931 (6).

Un décret du 28 mai 1913 (7) a étendu les attributions du contrôleur financier de l'Indo-Chine au contrôle du budget de Quang-tchéou-Wan, des budgets municipaux et de ceux des chambres de commerce.

Outre le contrôle permanent exercé sur place par un fonctionnaire établi à demeure, le service financier des colonies est contrôlé par les inspecteurs des colonies, dans les conditions qui ont été analysées au chapitre II (8).

---

(1) R. 1898, 1, 186.
(2) R. 1907, 1, 102.
(3) R. 1907, 1, 197.
(4) R. 1898, 1, 184.
(5) En Afrique occidentale, un contrôleur financier adjoint, créé par décret du 29 octobre 1909 (R. 1910, 1, 107), a été supprimé par décret du 6 août 1912 (R. 1913, 1, 25), et remplacé par un chef de bureau. Ce dernier décret a été modifié par décret du 14 juin 1929 (R. 1930, 1, 44).
(6) R. 1932.
(7) R. 1913, 1, 668.
(8) § 90, p. 223.

§ 362

Comptes administratifs. — Les écritures que doivent tenir les agents de l'ordre administratif, les agents intermédiaires et les comptables sont spécifiées au chapitre XVII (1).

Le chapitre XVIII (2) traite des comptes administratifs d'exercice, dit « comptes définitifs ».

Dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice, c'est-à-dire le 31 août au plus tard, les ordonnateurs dressent, pour chaque budget, le compte de l'exercice expiré (3). Le gouverneur le soumet au visa du contrôleur des dépenses engagées, qui formule ses observations, s'il y a lieu. Une commission de trois membres choisis dans le conseil, par le gouverneur, s'assure de la concordance entre le compte administratif et le compte de gestion du trésorier-payeur ; son procès-verbal est mis à l'appui du compte. Celui-ci est arrêté par le gouverneur en conseil.

Dans les groupes de colonies, le gouverneur général en conseil arrête le compte du budget général et des budgets annexes, ainsi que les comptes des budgets locaux des colonies du groupe, qui n'ont été arrêtés que provisoirement par les lieutenants-gouverneurs en conseil.

Dans les colonies pourvues d'un conseil général, cette assemblée examine les comptes du service local ; ses observations sont adressées au gouverneur et communiquées à la Cour des comptes par l'intermédiaire du ministre. C'est seulement après avoir pris connaissance de ces observations que le gouverneur arrête le compte en conseil privé.

A la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, la loi du 28 novembre 1916 (4) a introduit quelques variantes, en rendant applicable à ces colonies l'article 66 de la loi du 10 avril 1871 : les comptes doivent être communiqués à la commission coloniale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session ordinaire ; les observations du conseil général sont adressées directement par son président au ministre des colonies ; les comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par arrêté du gouverneur en conseil privé. — Le ministre soumet à l'approbation du chef de l'Etat les comptes des colonies dont les budgets sont approuvés par décret. — Les comptes définitifs des colonies qui ont des emprunts garantis par l'Etat sont soumis, chaque année, à l'approbation des Chambres (5).

(1) Art. 277 à 293.

(2) Art. 314 à 323.

(3) Pour le mode d'établissement des comptes, voir circulaire du 20 novembre 1911 et d'ailleurs, les articles 321 et 322 du décret de 1912.

(4) R. 1917, 1, 7. — La même loi rendant applicable à ces trois colonies l'article 25 de la loi du 10 août 1892, les comptes de gestion du trésorier sont remis à la commission coloniale et débattus par le conseil général.

(5) Art. 319, reproduisant les dispositions de l'article 40 de la loi du 30 janvier 1907 (R. 1907, 1, 102). — La question s'est posée de savoir si cette approbation par les Chambres était exclusive de l'approbation par décret ; répondant à un référé de la Cour des comptes, du 29 octobre 1921, le ministre des colonies, d'accord avec celui des finances, représenta que cette procédure aurait quelque chose de super-

Par ailleurs, en vertu de l'article 161 de la loi de finances du 30 juin 1923, « les comptes définitifs des colonies à gouvernements généraux sont soumis annuellement à l'approbation des Chambres dans l'année qui suit la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent (1).

Le ministre des colonies transmet à la Cour des comptes un exemplaire de chaque compte, accompagné des arrêtés locaux ou des décrets d'approbation (2).

Les comptes d'exercice du service local, dûment approuvés, sont rendus publics par la voie de l'impression et communiqués au Parlement (3).

§ 363

Jugement des comptes. — Comme dans la métropole, les comptes des recettes et des dépenses des divers comptables coloniaux sont jugés par la Cour des comptes ou par le conseil privé, qui joue en ce cas le rôle du conseil de préfecture dans la métropole, suivant l'importance de ces comptes.

Sont justiciables de la Cour des comptes, sans distinction, les comptables chargés de recouvrer aux colonies les recettes perçues au profit du budget de l'Etat et des budgets du service local.

En ce qui concerne les comptables des budgets régionaux, provinciaux ou municipaux, des hospices, établissements de bienfaisance et autres établissements publics des colonies, la Cour des comptes n'est compétente que lorsque le montant des recettes ordinaires constatées dans les trois dernières années dépasse 250.000 francs par an. Lorsque le cas se produit, le gouverneur prend un arrêté pour déférer les comptes à la Cour des comptes (4).

La Cour des comptes statue sur les pourvois formés contre les jugements des conseils privés. Ces pourvois sont formés et instruits comme dans la métropole, sauf l'application des délais de distance (5).

---

fétatoire, qu'on voyait mal la situation qui résulterait d'un désaccord entre le Parlement et le gouvernement, l'un approuvant ce que l'autre refuserait d'approuver ; qu'il semblait plus rationnel de considérer le législateur comme ayant évoqué l'approbation, désaisissant par là même le chef de l'Etat ; qu'enfin le dépôt du projet de loi, qui se fait par décret, signifiait bien, de la part du gouvernement, approbation implicite du compte définitif.

(2) R. 1923, 1, 769.

(3) Art. 320.

(4) Art 323.

(5) Art. 348 et 402 du décret du 30 décembre 1912, modifiés une première fois par décret du 15 août 1924 (R. 1924, 1, 609) et une seconde fois par décret du 22 juin 1927 (R. 1927, 1, 466). — L'article 402 reproduit l'article 126 de la loi de finances du 13 juillet 1911 (R. 1912, 1, 603).

(1) Art. 403.

SECTION VIII.

Finances municipales.

§ 364

Budgets communaux. — Il a été expliqué au chapitre II (1) que les colonies renferment un certain nombre de communes, organisées conformément à la loi du 5 avril 1884, dans les anciennes colonies, par des décrets spéciaux dans beaucoup d'autres, et, à côté de ces communes de plein exercice, des communes mixtes, des centres urbains, des commissions municipales, et enfin des communes indigènes.

Le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies distingue lui-même les communes des Antilles et de la Réunion, où la loi du 5 avril 1884 est applicable d'après son texte même, et les communes des autres colonies, qui sont régies par des décrets inspirés de la loi de 1884, et même où de nombreux articles de cette loi ont été rendus applicables, mais qui n'en ont pas moins une organisation spéciale.

Antilles et Réunion. — En ce qui concerne les Antilles et la Réunion, les articles 331 et 332 du décret du 30 décembre 1912 disposent, d'une part, que le service des communes y est réglementé d'après les lois sur l'organisation municipale de la métropole, ce qui va de soi, et d'autre part que, dans ces mêmes colonies, les dispositions du décret sur le régime financier des colonies sont applicables à la comptabilité communale en tout ce qui n'est pas contraire aux lois municipales en question (2).

Autres colonies. — En ce qui concerne, au contraire, les autres colonies, le décret de 1912 consacre à leur régime financier municipal tout un chapitre, et 20 articles.

Les dispositions de ces articles ne s'appliquent directement qu'aux municipalités coloniales déjà existantes en 1912 et créées par décret, en qualité de communes de plein exercice (3). Mais elles ont été étendues à beaucoup d'autres communes, créées par

---

(1) Section X, § 64 et suiv., pp. 155 et suiv.

(2) Ch. 31, art. 333 à 352.

(2) V. les articles 3 et 4 de la loi du 4 janvier 1920 (R. 1920, 1, 593),qui modifient, aux Antilles et à la Réunion, les articles 133 et 141 de la loi du 5 avril 1884, en ce qui concerne les articles du budget municipal. — L'article 165 de la loi du 5 avril 1884 transporte au gouverneur, entre autres attributions réservées dans la métropole au chef de l'Etat, celles des articles 145, 148 et 149 concernant l'approbation des budgets municipaux. — Les articles 141 et 142 avaient déjà été modifiés dans la métropole par la loi du 7 avril 1902, rendue applicable aux trois colonies par décret du 26 avril 1902 (R.1902, 1, 165). La légalité de ce décret a été à tort contestée, l'article 8 du sénatus consulte de 1854 autorisant l'extension à ces colonies, par décret simple, des lois de la métropole concernant le régime municipal (V. ch. II, § 64, p. 157, n. 6).

(3) Dans les Etablissements de l'Inde, quelques dispositions spéciales ont été édictées par les décrets des 29 octobre 1912 (R. 1913, 1, 157) et 29 septembre 1920 (R. 1921, 1, 199). — V. ch. II, § 66, p. 164.

arrêtés des gouverneurs en vertu des décrets qui les y autorisent, par une disposition spéciale de l'arrêté d'institution.

C'est ainsi qu'en Indo-Chine, où l'article 16 du 4e décret du 20 octobre 1911 (1) autorise le gouverneur général à créer des communes et à déterminer leur régime administratif et financier, l'article 17 de l'arrêté général, aujourd'hui abrogé, du 31 décembre 1914 (2), et, depuis comme avant son abrogation, tous les décrets spéciaux qui constituent la charte de chaque commune, déclarent expressément applicables le chapitre 31 du décret du 30 décembre 1912.

De même, à Madagascar, l'article 86 du décret du 9 octobre 1913, relatif à l'organisation et au fonctionnement des municipalités nouvelles (3), a déclaré applicables aux communes que le gouverneur général était autorisé à créer « toutes les règles édictées par le titre IV du décret du 30 décembre 1912 et relatives à la comptabilité des communes aux colonies qui ne se trouvent pas modifiées par le présent décret ».

Communes mixtes, commissions municipales, centres urbains, communes indigènes. — Par contre, en ce qui concerne les « communes mixtes » créées en Afrique occidentale, et où l'article 2 du décret du 17 avril 1920 (4) charge le gouverneur général de déterminer le régime administratif et financier de ces communes, si l'arrêté du gouverneur général du 16 janvier 1921 (5), qui les réorganisait, visait le décret du 30 décembre 1912, tout en édictant un grand nombre de règles particulières, le nouveau décret du 27 novembre 1929 (6), au contraire, contient un titre II sur le régime financier, en 198 articles, qui constitue une réglementation complète, se substituant à celle du décret de 1912. De même, en Nouvelle-Calédonie, la comptabilité des commissions municipales a fait l'objet d'arrêtés spéciaux (7).

A plus forte raison, les centres urbains de l'Indo-Chine et les communes indigènes de toutes les colonies échappent à l'application du décret de 1912.

C'est sous cette importante réserve qu'il convient de passer rapidement en revue les dispositions des articles 333 à 352 du décret de 1912, concernant, comme il vient d'être dit, les communes des colonies autres que les Antilles et la Réunion.

§ 365

Contenu du budget communal. — L'exercice commence, comme pour le budget local, au 1er janvier et finit au 31 décembre.

---

(1) R. 1912, 1, 148.
(2) R. 1914, 1, 378.
(3) R. 1914, 1, 220.
(4) R. 1920, 1, 833.
(5) R. 1922, 1, 284.
(6) R. 1930, 1, 155. — V. ch. II, § 68, p. 166.
(7) V. ch. II, § 67, p. 164.

Recettes et dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires sont définies par les actes d'institution des communes ou par les textes subséquents.

Les dépenses sont obligatoires ou facultatives. Les premières sont énumérées par les décrets relatifs au service municipal et, à défaut, par des arrêtés des gouverneurs en conseil (1).

Des impôts très divers, dont le plus productif est l' « octroi de mer », alimentent les budgets communaux (2).

Préparation, vote et approbation du budget communal. — Aux termes de l'article 336 du décret du 30 décembre 1912, les budgets de chaque commune sont préparés par le maire ou par l'administrateur-maire, délibérés par le conseil municipal ou la commission municipale et arrêtés par le gouverneur en conseil. Les autorisations spéciales de dépenses sont délibérées et approuvées dans la même forme que les budgets primitif et supplémentaire.

Dans le cas où le maire négligerait de dresser le budget et de le soumettre au conseil municipal, le gouverneur peut le dresser et convoquer d'office le conseil municipal. Si le conseil municipal se séparait sans avoir voté le budget, ce budget serait arrêté d'office et mis à exécution après avoir été approuvé par le gouverneur en conseil.

Emprunts. — Les emprunts sont autorisés par le gouverneur en conseil, ou par décret, lorsque la somme à emprunter, par elle-même ou réunie aux emprunts non encore remboursés, dépasse 3 millions (3).

Les autres dispositions reproduisent, sauf substitution des fonctionnaires coloniaux aux autorités métropolitaines, celles du décret du 30 mai 1882 sur la comptabilité des communes. L'article 345 reproduit l'article 154 de la loi du 5 avril 1884 sur le recouvrement des recettes municipales.

Etablissements publics. — Des arrêtés du gouverneur font, dans chaque colonie, aux termes de l'article 353, l'application des règles du décret de 1912 et des règles de la comptabilité en usage en France, au service des hospices, à celui des établissements de bienfaisance et en général au service de tous les établissements publics.

(1) Art. 335.
(2) V. chap. XI, § 413.
(3) Art. 339, modifié par le décret du 24 juillet 1929 (R. 1929, 1, 433).

CHAPITRE X

IMPOTS ET TAXES

par M. P. DARESTE

SECTION Ire

Etablissement des impôts et taxes.

§ 366

Caractère d'impôt ou de taxe. — Comme dans la métropole, le caractère d'impôt ou de taxe ne s'attache, aux colonies, qu'aux contributions qui sont perçues au profit de l'Etat, des colonies, pays ou territoires, des municipalités ou des établissements publics.

Une taxe ne perd pas ce caractère par cela seul qu'elle constitue la rémunération d'un service rendu (1). Elle ne le perd pas non plus par le seul fait qu'elle n'est pas destinée directement à l'acquittement des dépenses d'une colonie ou d'une municipalité, si elle a pour but de faire face à des charges qui incombaient normalement à un budget général, local ou municipal, alors même qu'elle serait perçue et le produit employé par un établissement public ou un corps constitué, par exemple, par une chambre de commerce (2).

Par contre, ne sont pas des impôts : — la taxe de pilotage qui est perçue au profit des pilotes à qui elle est versée intégralement (3) ; — le prélèvement exercé au profit d'une colonie sur les remises de curatelle et les salaires d'hypothèque, qui est considéré comme une simple rémunération des frais de gestion

(1) V. Dareste, Les voies de recours contre les actes de la puissance publique, p. 27 et 212, et la jurisprudence citée. Ajouter, en matière coloniale, Civ. rej. 21 janv. 1907 (R. 1907, 3, 62). Pourtant la doctrine et la pratique administrative ne sont pas conformes. C'est ainsi qu'un contrat passé le 30 avril 1909 par le gouverneur général de l'Indo-Chine avec la chambre de commerce de Haïphong pour l'exploitation de docks et magasins généraux, et prévoyant des taxes de manipulation, a été considéré comme n'ayant pas besoin d'approbation par décret, parce que ces taxes « avaient le caractère très net de rémunération d'un service rendu ». —V. le rapport précédant le décret du 25 avril 1910 sur les chambres de commerce de l'Indo-Chine, R. 1910, 1, 692). V. plus loin § 379.

(2) V. le rapport précité.

(3) Civ. cass. 30 octobre 1907 (R. 1908, 3, 67), et rapport de M. le conseiller Durand ; Cour d'appel de Nouméa, 8 août 1908 (R. 1909, 3, 59) ; Cour d'appel d'Aix, 10 décembre 1908 (R. 1910, 3, 11) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er juillet 1913 (R. 1913, 3, 267).

de ces services, pris en charge par la colonie pour le compte des receveurs de l'enregistrement (1) ; — les redevances pour occupation du domaine public, qui ont le caractère de prix de location (2).

§ 367

Conditions d'établissement. — L'établissement des impôts et taxes n'est soumis à aucune réglementation générale ni à aucun principe directeur, si ce n'est le principe non écrit, mais toujours sous-entendu et résultant d'ailleurs des diverses lois constitutionnelles, de l'égalité fiscale (3). Il va de soi, d'ailleurs, que l'établissement d'un impôt ou taxe ne saurait avoir d'effet rétroactif (4).

Tout impôt ou taxe est soumis à la règle générale du vote ou de l'établissement annuel du budget. Néanmoins, rien ne s'oppose à ce qu'un impôt nouveau soit régulièrement établi et mis en recouvrement après le vote du budget (5).

Tout impôt ou taxe qui n'a pas été établi dans les formes rigoureusement prescrites par la loi est illégal. Ce principe essentiel est rappelé en termes précis par l'article 159 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (6). L'acte constitutif peut être annulé pour excès de pouvoir ; les taxes indûment payées doivent être restituées, et les agents de perception peuvent être poursuivis comme concussionnaires en vertu de l'article 76 du même décret, qui reproduit l'article final annuel de la loi du budget.

Sauf l'observation de ces points essentiels et des formes prescrites par chaque texte spécial, les impôts et taxes ne sont soumis à aucune condition de fond (7).

Toutefois, comme l'établissement ou le vote d'un impôt est toujours soumis à l'approbation de l'autorité supérieure, cette autorité met à son approbation des conditions qui s'inspirent de principes économiques ou de raisons financières, et qui, en pratique, imposent une limite à la fantaisie du législateur local. Lorsqu'il s'agit de gouverneurs ou gouverneurs généraux, la correspondance administrative ne voit pas le jour. Il est arrivé pourtant que, sur la réclamation d'un contribuable, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté d'un gouverneur, notamment par le motif que

(1) Conseil d'Etat, 9 février 1917 (R. 1917, 3, 78) ; 2 juin 1922 (R. 1922, 3, 211).

(2) Cour d'appel de Saigon, 3 octobre 1924 (R. 1925, 3, 181).

(3) Ce principe n'est pas violé par le fait qu'une taxe, qui atteint d'ailleurs tous les habitants sans distinction, est restreinte au territoire d'une ville (Conseil d'Etat, 5 mai 1922, R. 1922, 3, 149), ou d'une des colonies d'un gouvernement général (Conseil d'Etat, 10 mars 1922, R. 1922, 3, 71).

(4) V. Trib. civil de Nouméa, 21 décembre 1921 (R. 1922, 3, 178). — La question a été soulevée devant le Conseil d'Etat qui a pu se dispenser de la résoudre (Conseil d'Etat, 17 janvier 1913, R. 1913, 3, 102).

(5) Trib. civil de Nouméa, 25 juin 1894 (R. 1898, 2, 105).

(6) R. 1913, 1, 177.

(7) V. notamment, en matière d'impôts communaux, Req. rej. 30 juillet 1918 (R.1918, 3, 193) et 5 janvier 1920 (R. 1920, 3, 257), et l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 5 mai 1922.

la taxe qu'il avait établie affectait les relations de la France avec les puissances étrangères, et par suite excédait ses pouvoirs (1). Mais quand le contrôle s'exerce sur la délibération d'un conseil général, les décrets qui refusent l'approbation ou qui annulent la délibération sont insérés au journal officiel et parfois motivés. Il est donc possible de se rendre compte, dans une certaine mesure, des principes auxquels s'attache le Conseil d'Etat pour admettre ou rejeter une taxe proposée.

C'est ainsi que des décrets en Conseil d'Etat ont annulé ou refusé d'approuver des délibérations qui créaient un privilège au profit des habitants de la colonie (2), ou qui étaient de nature à troubler profondément les relations de l'Etat avec une compagnie concessionnaire (3), ou qui créaient une charge fiscale trop lourde (4), ou qui relevaient trop brusquement les tarifs (5), ou qui statuaient sur une matière faisant l'objet d'un décret en préparation (6), ou qui étaient insuffisament élaborés (7), ou qui spécialisaient des recettes (8). D'autres décrets refusent ou annulent sans en donner de motifs (9), mais pour des raisons qui rentrent assez manifestement dans les précédentes.

---

(1) Conseil d'Etat, 6 juin 1913 (R. 1913, 3, 211), et conclusions de M. Pichat, commissaire du gouvernement. Il s'agissait d'une taxe spéciale de séjour établie en Océanie sur les étrangers d'origine asiatique continentale ou africaine.

(2) Délibération du conseil général de l'Inde limitant aux sujets français le droit de prendre part aux adjudications des licences de fabrication et vente d'explosifs (D. 28 septembre 1912, R. 1913, 1, 153). — Délibération du conseil général de la Guadeloupe établissant une taxe sur le capital des sociétés dont le siège est fixé ailleurs que dans la colonie (D. 18 avril 1918, R. 1919, 1, 645). — Délibération du conseil général du Sénégal établissant un impôt sur le revenu des valeurs mobilières frappant les sociétés ayant leur siège en France et supportant déjà cet impôt dans la métropole (D. 4 août 1921, R. 1922, 1, 37).

(3) Délibération du conseil général du Sénégal établissant une taxe sur les recettes des chemins de fer (D. 22 août 1920, R. 1921, 1, 175).

(4) Délibération du conseil général de la Martinique augmentant l'impôt sur les automobiles (D. 13 avril 1930, R. 1930, 1, 421). Délibération du même conseil général accroissant prématurément l'impôt sur le revenu dans des conditions qui pourraient engendrer la fraude (D. 15 avril 1930, *ibid*).

(5) Délibération du conseil général de la Martinique relevant le tarif du droit du droit de consommation sur l'alcool (D. 13 mars 1931, R. 1931, 1, 301).

(6) Délibération du conseil général de la Nouvelle-Calédonie fixant les redevances minières (D. 20 mars 1924, R. 1924, 1, 250). — Délibération du conseil général de la Martinique du 21 novembre 1930, appliquant un deuxième décime au principal du droit *ad valorem* sur les rhums (D. 24 mars 1931, R. 1931, 1, 302).

(7) Délibération du même conseil général établissant une taxe d'assistance médicale (D. 9 avril 1926 et 24 mai 1927, R. 1926, 1, 530 et 1927, 1, 587).

(8) Délibération du conseil général de la Martinique du 22 novembre sur le timbre (D. 17 sept. 1931, R. 1932). Le décret est motivé sur ce que « la spécialisation des recettes n'est pas légalement possible ».

(9) Délibération du conseil général de la Guyane établissant une taxe sur la circulation de l'or natif (D. 4 août 1921, R. 1921, 1, 437). — Délibération du conseil général de la Martinique reclassant au tarif métropolitain des produits inscrits au tableau des exceptions (D. 23 mai 1930, R. 1930, 1, 423). — Délibération du conseil général de la Guadeloupe établissant des droits de sortie sur le coton (D. 18 mai 1930, R. 1930, 1, 422). — Délibération du même conseil général établissant des centimes additionnels au principal du droit de consommation sur les spiritueux (D. 12 juin 1930, R. 1930, 1, 423). — Délibération du même conseil général modifiant l'assiette de l'impôt sur les terres non cultivées (D. 13 août 1930, R. 1931, 1, 73). — Délibération du même conseil général instituant une taxe sur le contingent des distilleries et usines à sucre (D. 13 août 1930, R. 1931, 1, 73).

§ 368

Pouvoir d'établir des impôts ou taxes. — Historique. — Le pouvoir d'établir des impôts aux colonies, sous l'ancien régime, était un attribut essentiel du roi, qu'il se réservait exclusivement (1). Néanmoins les conseils et assemblées étaient appelés à en délibérer à titre consultatif, et même les communautés d'habitants pouvaient être autorisées à s'imposer elles-mêmes. A l'Ile de France et à l'Ile Bourbon, à raison sans doute de l'éloignement, l'intendant avait reçu délégation du pouvoir royal pour faire des « levées de deniers » (2).

Ce principe fut maintenu sous le régime révolutionnaire, l'Empire et la Restauration (3). Les ordonnances organiques de 1925 et de 1927 ne font aucune allusion au pouvoir d'imposer. Mais les articles 19 (20), qui obligeait de soumettre le budget annuel au ministre de la marine, 21 et 22 (22 et 23), qui donnaient au gouverneur la haute main sur le service des contributions, et l'obligeaient à veiller à ce qu'il ne fût fait aucune autre perception que celles autorisées par les ordonnances, 63 (66), qui réservait au roi l'ensemble du pouvoir législatif, 181 (197), qui définissait les attributions du conseil général sans faire aucune mention des impôts, impliquent que le gouvernement métropolitain avait seul le pouvoir d'établir et de réglementer l'impôt, sous toutes ses formes.

La loi du 24 avril 1833, qui créait les conseils coloniaux, consacrait le principe tout-à-fait contraire. Il résulte des articles 4, 5 et 6 de cette loi que le législateur ordinaire et normal, en matière d'impôts comme en toute autre, était le conseil colonial, à la seule exception des lois douanières, et sauf la sanction royale.

Toutefois, cette loi n'était faite que pour la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion. Les autres colonies étaient maintenues sous le régime antérieur, qui n'avait pas été modifié par les ordonnances de 1840 et de 1844 pour l'Inde, le Sénégal et Saint-Pierre et Miquelon.

Le décret du gouvernement provisoire du 27 avril 1848 avait transféré les pouvoirs des quatre conseils coloniaux, tels qu'ils

---

(1) Mémoire au roi du 25 septembre 1741 (Code de la Martinique, 1, 426) : « Les gouverneurs et intendants des colonies n'ont point de pouvoir de faire des impositions sur les sujets de S. M. C'est là un droit de souveraineté qu'elle ne communique à personne. Il n'est pas même permis aux habitants des colonies, non plus qu'aux communautés du royaume, de s'imposer eux-mêmes sans y être autorisés. En un mot, il n'y a que S. M. qui puisse ordonner les impositions et les contributions de toute nature, et en régler l'usage. Elle seule peut en établir de nouvelles, augmenter et modérer les anciennes, ou y faire d'autres changements ». — Ordonnance du 1er février 1766 concernant le gouvernement des Iles sous le vent (Moreau de St Méry, t. 5, p. 13), art. 17 à 25. — Ordonnance du 17 juin, établissant une assemblée coloniale à la Martinique et à la Guadeloupe (Code de la Martinique t. 4, p. 33), art. 17 et 18.

(2) Ordonnance du 25 septembre 1766, art. 49, 50 et 51 (Code Delaleu, p. 2.)

(3) En fait, les colonies ayant été séparées de la France par la guerre, les assemblées coloniales pourvurent au plus pressé en votant les taxes indispensables.

résultaient notamment des articles 4, 5 et 6 de la loi du 24 avril 1833, aux commissaires généraux de la République, dont les arrêtés devaient être provisoirement exécutoires, sauf l'approbation du ministre. Les commissaires généraux ont fait un grand usage de ces pouvoirs, pendant plus de cinq ans (1).

Les sénatus-consultes des 3 mai 1854 et 4 juillet 1866 ont rétabli des conseils généraux aux Antilles et à la Réunion, et leur ont attribué le pouvoir de voter les taxes et contributions de toute nature, nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie : leurs délibérations en cette matière étaient définitives et devenaient exécutoires si, dans le délai d'un mois à dater de la clôture de la session, le gouverneur n'en avait pas demandé l'annulation, qui était prononcée par décret en Conseil d'Etat (2). En ce qui concerne le mode d'assiette et les règles de perception, le conseil général ne prenait que des délibérations soumises à approbation (3).

Le sénatus-consulte de 1854, par son article 13, réservait expressément les droits de douane, qui ne pouvaient être réglés que par des lois ou des décrets. L'article 2 du sénatus-consulte de 1866 avait supprimé cette exception, rétablie depuis, ainsi qu'il sera expliqué plus loin au chapitre des droits de douane.

En ce qui concerne les autres colonies (Guyane comprise), l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, en les soumettant au « régime des décrets », attribuait le pouvoir législatif, en matière d'impôts comme en toute autre, au gouvernement métropolitain.

§ 369

Décret du 30 janvier 1867. — Ce principe a été confirmé et précisé par le décret du 30 janvier 1867, qui a constitué jusqu'en 1913 le texte fondamental en la matière (4). Aux termes de ce décret, dans les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les gouverneurs étaient autorisés à déterminer, par arrêtés pris en conseil d'administration, l'assiette, le tarif, les règles de perception et le mode de poursuite des taxes et contributions publiques autres que les droits de douane, réservés à des décrets. Les arrêtés déjà rendus par les gouverneurs et commandants sur ces matières étaient et demeuraient confirmés. Les arrêtés des gouverneurs étaient immédiatement soumis à l'approbation du ministre, mais ils étaient provisoirement exécutoires.

Le décret du 30 janvier 1867 posait ainsi le principe général

---

(1) C'est dans cette période, notamment, qu'ont été rendus les célèbres arrêtés du commissaire général de la Réunion établissant l'octroi de mer, qui ont donné lieu à de multiples arrêts de la Cour de cassation et qui finalement ont été déclarés illégaux comme portant sur un droit de douane. V. le chapitre XI, § 395.

(2) Art. 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

(3) Art. 3 *ibid.*

(4) Bien que la question de la sphère d'application du décret du 30 janvier 1867 n'ait plus qu'un intérêt historique, cet intérêt n'est pas à négliger, car cette question est essentielle pour apprécier la validité des arrêtés et délibérations de l'époque qui ont établi des contributions et taxes.

et essentiel, toujours resté en vigueur, qui attribue le pouvoir législatif, en matière d'impôts, aux gouverneurs. Ce principe a subi toutefois, pendant la période où ce décret a été le seul texte en vigueur, une double restriction.

1° Non seulement dans les trois colonies régies par le sénatus-consulte de 1854, mais dans toutes celles qui ont été dotées d'un conseil général ou colonial, cette assemblée a reçu des pouvoirs semblables à ceux que le sénatus-consulte de 1866 a conférés aux conseils généraux des Antilles et de la Réunion. C'est ce qui résulte, pour la Guyane, des articles 35, 36 et 37 du décret du 23 décembre 1878 ; pour l'Inde, des articles 32 et 33 du décret du 25 janvier 1879 ; pour le Sénégal, des articles 34 et 35 du décret du 4 février 1879 ; pour la Cochinchine, des articles 32 et 33 du décret du 8 février 1880 (1) ; pour la Nouvelle-Calédonie, des articles 41 à 46 du décret du 2 avril 1885.

Il en était de même à Saint-Pierre-et-Miquelon, en vertu des articles 41 et 44 du décret du 2 avril 1885. Mais le conseil général de cette colonie a été supprimé par le décret du 25 juin 1897, qui a transféré ses attributions au gouverneur en conseil privé. Des décrets récents ont établi, à Saint-Pierre-et-Miquelon, un conseil d'administration autonome, à qui ces attributions ont été rendues en très grande partie. Le décret du 19 janvier 1926 (2) confère au conseil d'administration le pouvoir de délibérer sur le tarif, le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions n'affectant que la population établie à demeure et la consommation intérieure du pays, et de donner son avis sur les autres. Les délibérations sont approuvées par décision ministérielle (3).

Les diverses colonies qui viennent d'être passées en revue sont donc, à peu de différence près, assimilées aux colonies du sénatus-consulte. Il est à noter toutefois que ce sénatus-consulte, bien que n'ayant plus la valeur constitutionnelle, a conservé celle d'une loi (4), tandis que les textes relatifs aux autres colonies ne sont que des décrets. Il en résulte, notamment, que le gouvernement métropolitain n'est pas tenu de les respecter, puisqu'ils émanent de lui-même, et que les décrets qu'il rendrait pour les enfreindre seraient pris dans l'exercice du même pouvoir législatif. C'est ainsi qu'un décret du 15 octobre 1892, sur le régime des mines en Nouvelle-Calédonie, est régulier, bien qu'il empiète ouvertement sur les attributions du conseil général créé par le décret du 2 avril 1885, en fixant lui-même les redevances minières (5). Il est vrai

(1) Modifié le 28 septembre 1888. Les attributions du conseil colonial ont passé en partie au gouverneur général depuis le décret du 31 juillet 1898 qui a créé le budget général (R. 1898, 1, 184).

(2) R. 1926, 1, 338. Les autres textes sont énumérés au chapitre II, § 47, t. 1er p. 124.

(3) Art. 9, 10 et 12.

(4) V. ch. III, § 98 (t. 1er, p. 235).

(5) Le recours formé devant le Conseil d'Etat contre ce décret, par le conseil général de la colonie, a été rejeté (arrêt du 16 novembre 1894, au recueil Lebon, p. 593) par le motif qu'il avait été pris dans l'exercice d'une délégation législative et n'était pas, par suite, de nature à être déféré au Conseil d'Etat par la voie du

que l'article 33 § 3 de la loi de finances du 3 avril 1900 (1) porte que les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane ; ce principe est donc devenu législatif. Mais cette loi n'a pas attribué aux conseils généraux un pouvoir exclusif, et le gouvernement métropolitain reste libre, par voie de décret, soit de légiférer en matière d'impôts, soit de déléguer ce pouvoir à une autre autorité, telle qu'un gouverneur général, dont l'autorité se superpose à celle du conseil élu (2). Il en est autrement des trois colonies du sénatus-consulte, parce que ce texte a établi une répartition des compétences ; ce serait le violer que d'y porter atteinte.

2° Le décret du 30 janvier 1867 ne régissait que les colonies existantes (3). Il n'avait donc d'application ni aux colonies acquises depuis sa promulgation, ni aux gouvernements généraux, ni aux pays de protectorat, ni aux territoires sous mandat.

En Océanie, — possession qui n'a été déclarée colonie française qu'en 1880, — le décret du 30 janvier 1867 est resté sans application. Les pouvoirs du gouverneur étaient alors déterminés par l'ordonnance du 28 avril 1843 pour les Iles Marquises, rendue applicable à l'Océanie par le décret du 14 janvier 1860 (4). Le décret du 28 décembre 1885, qui a créé un conseil général dans la colonie, en même temps qu'un décret du même jour définissant les pouvoirs du gouverneur, a attribué à ce conseil général les mêmes pouvoirs en matière d'impôt qu'aux assemblées électives des autres colonies. Le décret du 19 mai 1903 (5), qui a supprimé le conseil général, avait, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon, transféré ses attributions au gouverneur en conseil privé. Comme à Saint

---

recours pour excès de pouvoir. Ce motif n'aurait plus cours aujourd'hui. Mais il resterait que rien n'empêchait le gouvernement, à raison même du caractère législatif de son acte, d'exercer lui-même le pouvoir de taxation qu'il avait délégué au conseil général par un décret antérieur. — Les nouveaux décrets sur le régime minier des 28 janvier 1913 (R. 1913, 1, 379), art. 49 et 50, et 28 août 1927 (R. 1927, 1, 780), art. 51 et 52, échappent à toute critique, en disposant que l'assiette et le taux de la redevance seront réglés conformément aux dispositions régissant les taxes locales.

(1) R. 1900, 1, 116. — V. plus loin § 371.

(2) Conseil d'Etat, 29 mai 1908 (R. 1908, 3, 209), et 10 mars 1922 (R. 1922, 3, 71). — Cpr. plus loin, § 376, p. 102.

(3) V. chap. III, § 112, au t. 1er, p. 255.

(4) C'est ce qui a été jugé en termes exprès par arrêt de la Cour d'Aix, statuant sur renvoi de cassation, du 30 décembre 1897 (R. 1898, 2, 78), à propos d'un arrêté du gouverneur du 28 décembre 1871 établissant l'octroi de mer. Mais l'arrêt de cassation de la Chambre civile du 7 janvier 1896 (D. 1898, 1, 361) s'était prononcé en sens contraire, et l'arrêt de la même chambre du 29 mai 1900 (R. 1903, 3, 102), rendu sur nouveau pourvoi, a renvoyé la question aux Chambres réunies, devant qui elle n'a jamais été portée. Cette question n'a plus qu'un intérêt rétrospectif : mais la Cour d'Aix relevait avec raison que le décret du 30 janvier 1867 est fait pour les *colonies*, et que l'Océanie n'est devenue colonie française qu'en vertu de la loi du 30 décembre 1880. L'arrêt de la Chambre civile du 7 janvier 1896 avait cassé pour violation de décret de 1867, en considérant « qu'il résultait de ses termes mêmes qu'il était applicable aux Etablissements français de l'Océanie », ce qui est au moins très contestable.

(5) R. 1903, 1, 197.

Pierre-et-Miquelon encore, un décret du 23 juillet 1930 (1) a institué un conseil d'administration en partie autonome, à qui il a attribué le pouvoir, sous réserve de l'approbation ministérielle, d'établir les tarifs, le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane et d'octroi de mer (2).

En ce qui concerne les pays de protectorat de l'Indo-Chine, et en particulier le Tonkin, le décret du 30 juillet 1867 avait été déclaré inapplicable par jugement du tribunal d'Haïphong du 4 mai 1897 (3), qui allait jusqu'à dénier au gouverneur général tout droit d'établir, à l'époque, une contribution quelconque. En sens inverse, un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï) du 7 octobre 1899 (4), un autre arrêt de la même cour (Saigon) du 5 janvier 1901 (5) et un jugement du tribunal de Haïphong du 31 juillet 1902 (6) s'étaient prononcés pour l'application, le premier sans en donner de motifs, le second en se fondant sur les textes appliquant au Tonkin la législation de la Cochinchine. Cette doctrine avait encore été suivie par un jugement du tribunal de Haïphong du 5 novembre 1902 (7) et un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) du 3 mars 1905 (8). Mais elle avait été difinitivement abandonnée et condamnée par un arrêt de rejet de la Chambre civile du 21 janvier 1907 (9), qui portait en termes exprès que « le décret du 31 janvier 1867, qui ne dispose que pour les colonies proprement dites, n'était pas applicable aux protectorats de l'Annam et du Tonkin, où il n'avait pas été promulgué»(10). Cet arrêt se fondait, pour justifier le pouvoir du gouverneur général d'établir des impôts au Tonkin, sur le décret du 27 janvier 1886, qui a organisé le protectorat au Tonkin, et qui a conféré au résident général, « dépositaire des pouvoirs de la République », des attributions très étendues, tranférées depuis au gouverneur général de l'Indo-Chine par le décret du 21 avril 1891. Quoi qu'il en soit, de ce point historique (11), les pouvoirs respectifs du gouverneur général et des autorités locales avaient été exactement déterminés par le décret du 31 juillet 1898 qui a créé le budget général (12). Aux termes des articles 3 à 5 de ce décret, confirmés par les articles 7

(1) R. 1931, 1, 117.
(2) Art. 4 et 5.
(3) R. 1899, 2, 109.
(4) R. 1904, 3, 142.
(5) R. 1904, 3, 51.
(6) *Ibid.*
(7) R. 1904, 3, 147.
(8) R. 1905, 3, 132.
(9) R. 1907, 3, 62.
(10) L'arrêt ne se donne même pas la peine de réfuter l'argument tiré par le jugement du tribunal de Haïphong du 31 juillet 1902 de l'application au Tonkin de la législation de la Cochinchine. Les textes qui transportent au Tonkin la législation de la Cochinchine (Décret du 8 sept. 1888, art. 13 ; décret du 28 février 1890, art. 17) ne visent que les lois civiles et criminelles, ce qui ne comprend certainement pas les lois établissant des impôts.
(11) La question, qui n'a plus d'intérêt aujourd'hui, a été traitée en note sous l'arrêt du 21 janvier 1907 précité.
(12) R. 1898. 1, 184.

et 11 du 4e décret du 20 octobre 1911 sur le gouvernement de l'Indo-Chine, les taxes et contributions indirectes autres que les douanes étaient établies par le gouverneur général en conseil supérieur : le mode d'assiette et les règles de perception étaient approuvées par décret (1). Les autres impôts et taxes figuraient au budget des divers pays, étaient par conséquent établis, en Cochinchine par le conseil colonial et partout ailleurs par les chefs d'administration locale. Les délibérations du conseil colonial, en cette matière, étaient soumises à l'approbation du gouverneur, remplacé depuis par celle du gouverneur général de l'Indo-Chine (2).

A Madagascar, la législation métropolitaine, dans son ensemble, ayant été déclarée applicable à la colonie, par la jurisprudence (3), le décret du 30 janvier 1867 se trouvait compris dans cet ensemble, Madagascar étant une colonie française, bien qu'administrée par un gouverneur général. Néanmoins, les arrêtés rendus par le gouverneur général en matière d'impôts et taxes ne visaient pas ce décret, mais uniquement les décrets des 11 décembre 1895 et 30 juillet 1897 relatifs aux pouvoirs du gouverneur général. L'article 1er du décret de 1895 constituait le chef de la colonie dépositaire des pouvoirs de la République française, et l'article 2 le chargeait d'organiser, diriger ou contrôler les services. Ces deux formules paraissaient suffisantes, comme elles l'étaient en Indo-Chine avant 1898, pour investir le gouverneur général du pouvoir de taxer.

En Afrique équatoriale et occidentale, les dispositions identiques des décrets des 18 octobre 1904 et 11 février 1906 n'avaient pas été jugées suffisantes pour transférer aux gouverneurs généraux de ces deux groupes le pouvoir de taxation expressément attribué aux chefs des colonies particulières, tant par le décret du 30 janvier 1867 que par les décrets qui avaient organisé l'administration de ces colonies, et même par les décrets de 1904 et de 1906, qui attribuaient à chaque colonie un budget spécial. Aussi deux arrêts du Conseil d'Etat, celui du 17 janvier 1913 pour l'Afrique occidentale (4), et celui du 27 décembre 1918 pour l'Afrique équatoriale (5), avaient-ils jugé qu'il appartenait aux lieutenants-gouverneurs des colonies seuls de déterminer l'assiette, le tarif et le mode de perception des contributions publiques. Il était fait exception pour les droits à l'entrée et à la sortie et quelques autres, réservés au gouverneur général, pour l'Afrique occidentale, (excepté les pays d'administration directe du Sénégal), par l'article 7 du décret du 18 octobre 1904, pour l'Afrique équatoriale par l'article 9 du décret du 11 février 1906, remplacé depuis par l'article 7 du décret du 15 janvier 1910.

(1) La première application de ce principe avait été l'approbation donnée par décret du 30 décembre 1898 (R. 1899, 1, 177) à une soixantaine d'arrêtés du gouverneur général établissant des taxes diverses.
(2) Art. 34 du décret du 9 juin 1922 (R. 1922, 1, 788), et art. 11 précité du 4e décret du 20 octobre 1911.
(3) V. Chap. III, § 110, p. 251.
(4) R. 1913, 3, 105.
(5) R. 1919, 3, 16.

A la Côte des Somalis, le pouvoir de taxation du gouverneur résultait des décrets des 11 juin 1895, 20 mars 1896 et 28 août 1898 (1).

§ 370

Décret du 30 décembre 1912. — Toute cette législation a été simplifiée et uniformisée par l'article 74 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (2).

Aux termes de cet article, réserve toujours faite des droits de douane et d'octroi de mer, l'établissement des taxes et contributions suit trois régimes différents, suivant le régime de la colonie (3).

1° Dans les colonies pourvues d'un conseil général, cette assemblée délibère sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception. Ses délibérations ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par décret en Conseil d'État. C'est le principe déjà posé par la loi du 13 avril 1900 (art. 30), et reproduit, sauf en ce qui concerne l'approbation des tarifs, par les lois des 30 mars 1916 (art. 10) et 29 juin 1918 (art. 55).

2° Dans les groupes de colonies constituées en gouvernements généraux, les taxes et contributions indirectes sont établies par le gouverneur général en conseil de gouvernement (4). Le mode d'assiette et les règles de perception sont approuvés par décret. Le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des autres impôts, taxes ou redevances de toute nature sont établies par le gouverneur en conseil et approuvés par le gouverneur général en conseil de gouvernement. Il est fait une double exception : pour le Sénégal, d'abord, où le conseil général alors existant conservait la plénitude du droit de taxation résultant de l'article 35 du décret du 4 février 1879 et du § 1er ci-dessus ; ensuite pour la Cochinchine, où les taxes et contributions autres que les impôts indirects sont établies non par le gouverneur en conseil, mais par le conseil colonial, dont les délibérations sont approuvées par le gouverneur général en conseil de gouvernement.

3° Dans les colonies non groupées et non pourvues d'un conseil général, le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des contributions, taxes et redevances de toute nature, autres que les droits de douane et d'octroi de mer, sont établis par le gouverneur en conseil, dont les arrêtés sont approuvés par le

(1) R. 1898, 1, 225.

(2) R. 1913, 1, 177. — Cet article a été déclaré applicable au Cameroun par l'article 5 du décret du 23 mars 1921 (R. 1921, 1, 654) et au Togo par l'article 5 du décret de la même date (*ibid.*, p. 671).

(3) Il est hors de doute (la suite le montre) que le terme de colonie comprend les pays de protectorat. C'est d'ailleurs ce qui résulte en termes exprès de l'article 11 du 4e décret du 20 octobre 1911 (R. 1912, 1, 148).

(4) Ce qui ne veut pas dire qu'elles profitent toujours au budget général. Ainsi le timbre-taxe, établi en Afrique occidentale dans toutes les colonies du gouvernement général, Sénégal excepté, par arrêté du gouverneur général du 4 décembre 1926 profite aux budgets locaux. V. plus loin, § 387, p. 124.

ministre des colonies (1). Il faut leur assimiler les territoires sous mandat (2).

Ce triple principe est encore en vigueur : mais il a subi un certain nombre de modifications et de déformations.

Celles qui concernent Saint-Pierre et Miquelon et l'Océanie ont déjà été mentionnées. Ces deux colonies sont actuellement dotées d'un conseil d'administration en partie autonome, qui établit les contributions et taxes, ou certaines d'entre elles, de la même manière qu'un conseil général.

En Indo-Chine, les décrets du 4 novembre 1928 (3) ont créé, au Tonkin, en Annam et au Cambodge, un conseil des intérêts français économiques et financiers, et pour toute l'Indo-Chine, un grand conseil des intérêts économiques et financiers. Les premiers sont obligatoirement consultés sur la création, le tarif, le mode d'assiette des impôts directs et taxes alimentant le budget local. Le grand conseil délibère sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions indirectes et taxes assimilées, droits de douane exceptés.

D'autre part, les pouvoirs des résidents supérieurs sont limités par les droits des souverains des Etats protégés, expressément réservés par l'article 11 du 4e décret du 20 octobre 1911 (4). Mais cette réserve, qui n'a pas d'application au Laos ni à Quang-tchéou-wan (5), reste à peu près lettre-morte en Annam. Le traité du 6 juin 1884 n'accordait au gouvernement français que la législation en matière de douanes et de contributions indirectes. L'impôt ancien devait continuer à être perçu par les fonctionnaires annamites au profit de la Cour de Hué en Annam, et au Tonkin de l'administration locale. Mais la législation, en cette matière comme en toute autre, est exercée au Tonkin par le résident supérieur depuis la suppression du kin-luoc en 1897. En Annam, la convention du 6 novembre 1925 a fait passer aux représentants de l'autorité française à peu près toute l'autorité du souverain (6). Au Cambodge, le traité du 17 juin 1884 réserve au gouvernement français l'établissement et la perception des impôts. En pratique, il s'opère un partage d'attributions. Le roi du Cambodge légifère, sauf approbation par le gouverneur général, en ce qui concerne les impôts frappant ses sujets cambodgiens, et le gouverneur général, en ce qui concerne les impôts auxquels sont assujettis les européens et les asiatiques non cambodgiens (7).

---

(1) Cette dernière catégorie de colonies ne comprend aujourd'hui que Madagascar et la Côte des Somalis.

(2) Art. 3 des décrets du 23 mars 1921 (R. 1921, 3, 654 et 671).

(3) R. 1929, 1, 200. — V. Ch. II, §§ 56 et 57.

(4) R. 1911, 1, 138.

(5) Art. 10, 11 et 12 du même décret.

(6) V. Ch. III (Législation), § 103.

(7) Il est pris ainsi deux séries parallèles d'arrêtés et d'ordonnances. V. les arrêtés du 31 décembre 1917 (R. 1919, 1, 334 et suiv.) et ceux du 2 octobre 1920 (R. 1921, 1, 1119), ceux des 15 octobre et 6 décembre 1924 (R. 1925, 1, 526 et 529). — Cpr. Ch. III (Législation), § 63.

Comme on le voit, la question de la répartition des pouvoirs de taxation entre l'autorité française et les gouvernements indigènes est loin d'être claire, et il n'est pas possible d'attendre un éclaircissement de la jurisprudence, car le Conseil d'Etat, lorsqu'il est saisi d'un recours faisant appel à l'article 11 du 20 octobre 1911, déclare, non sans raison, le pourvoi irrecevable, comme impliquant l'examen des conditions d'application de la convention de protectorat et du mode d'exercice de la souveraineté de la France sur un pays protégé (1).

En Afrique occidentale, la suppression, par le décret du 4 décembre 1920 (2), des pays dits de protectorat du Sénégal, et l'institution d'un conseil colonial commun à toute la colonie, a eu pour conséquence d'étendre à la colonie entière le ressort et les pouvoirs du conseil colonial, qui sont les mêmes, au mode d'approbation près, que ceux de l'ancien conseil général des pays d'administration directe.

A Madagascar, les délégations économiques et financières créées par le décret du 7 mai 1924 (3) sont obligatoirement consultées sur « les droits, taxes ou contributions perçus ou à percevoir, notamment l'assiette, le taux et le mode de perception des dits droit, taxes ou contributions » (4).

Dans les colonies pourvues d'un conseil général ou colonial, le conseil privé n'en est pas moins obligatoirement consulté sur les projets portant création, modification ou suppression d'impôts, taxes et redevances de toute nature perçus ou à percevoir au compte du budget et fixant leur mode de perception (5).

Le décret du 6 juin 1930 (6), qui a constitué le territoire de l'Inini et l'a placé sous l'autorité du gouverneur de la Guyane, sans intervention d'aucun corps élu, se référait, pour le régime financier, au décret du 30 décembre 1912. Ce territoire se trouvait ainsi rangé dans la troisième des catégories énumérées par l'article 74 précité de ce décret, c'est-à-dire celle des colonies autonomes sans conseil élu, où l'impôt est établi par le gouverneur en conseil privé. Mais le conseil d'administration créé par le décret du 1er mai 1931 (7), qui est substitué au conseil privé et au conseil général, est obligatoirement consulté, comme celui de la Guyane, sur les projets d'impôts.

Le Cameroun et le Togo ont été rangés, par l'article 5 des décrets du 23 mars 1921 (8), sur les pouvoirs des gouverneurs de ces territoires, dans la même troisième catégorie.

Aux Nouvelles-Hébrides, aux termes de l'article 4 du décret

(1) Conseil d'Etat, 4 novembre 1929 (R. 1931, 3, 6); 24 octobre 1930 (R. 1391, 3, 91).
(2) R. 1921, 1, 405.
(3) R. 1924, 1, 484.
(4) Art. 16.
(5) Décret de 1920 (Sénégal), art. 5 (R. 1921, 1, 405), non modifié sur ce point par le 4e décret du 30 mars 1925 (R. 1925, 1, 342). Même texte au 2e décret du 1er mai 1931 pour la Guyane (R. 1931).
(6) R. 1930, 1, 428.
(7) R. 1931.
(8) R. 1921, 1, 654 et 671.

du 4 juillet 1907 (1), l'assiette, les règles de perception et le tarif des taxes alimentant le budget spécial sont fixés par arrêtés du haut-commissaire, qui ne deviennent exécutoires qu'après avoir été approuvées par le ministre des colonies. La commission consultative créée par arrêté du haut-commissaire du 19 août 1910 (2) sans attributions déterminées est ajourd'hui, en vertu de l'article 35 de l'arrêté du 20 mars 1928 (3), appelée à donner son avis sur le mode d'assiette, le tarif et les règles de perception des contributions et taxes de toute nature à percevoir au profit du budget spécial.

§ 371

Approbation par l'autorité supérieure. — Le pouvoir de taxation attribué, par les textes qui viennent d'être énumérés, à l'autorité locale, ne s'exerce que sous réserve d'approbation par l'autorité supérieure.

Les formes et les conditions de cette approbation ont beaucoup varié.

Conseils généraux. — En ce qui concerne, d'abord, les conseils généraux, dans les trois colonies régies par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, les délibérations prises en vertu de l'article 2 et concernant le vote des taxes et contributions étaient annulables par décret en conseil d'Etat, mais devenaient définitives si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le gouverneur n'en avait pas demandé l'annulation pour violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Les délibérations concernant le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions, sujettes à approbation, étaient approuvées, aux termes de l'article 1er du décret du 11 août 1866, par décret rendu sur le rapport du ministre des colonies. Toutefois un arrêté du gouverneur en conseil privé pouvait les rendre provisoirement exécutoires.

Ces dispositions avaient été étendues, sauf la substitution des décrets simples aux décrets en Conseil d'Etat, à la Guyane, par les articles 35 et 38 du décret du 23 décembre 1878 ; aux Etablissements de l'Inde, par les articles 32 et 33 du décret du 25 janvier 1879 ; au Sénégal, par les articles 34 et 36 du décret du 4 février 1879; à la Cochinchine, par les articles 32 et 33 du décret du 8 février 1880, modifiés le 28 septembre 1888 ; à la Nouvelle-Calédonie, par les articles 41 et 44 du décret du 2 avril 1885 (4).

Sous l'empire du sénatus-consulte et des décrets précités, l'approbation des délibérations n'était soumise à aucun délai et pouvait

(1) R. 1907, 1, 527.
(2) R. 1911, 1, 461.
(3) R. 1928, 1, 117. — Approuvé par décret du 26 octobre suivant (R. 1930, 1, 503).
(4) L'article 44 de ce décret exigeait, pour l'approbation des délibérations portant sur le mode d'assiette et les règles de perception, un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

se faire attendre indéfiniment. L'exécution provisoire ordonnée par le gouverneur pouvait devenir définitive en fait (1).

Ce système a été modifié par les lois de finances des 13 avril 1900, 30 mars 1916, 30 juin 1917 et 29 juin 1918, qui s'appliquent à toutes les colonies dotées d'un conseil général, par le sénatus-consulte ou par décrets (2).

L'article 33 § 3 de la loi du 13 avril 1900 (3) dispose que les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane, et que leurs délibérations ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'État. En cas de refus d'approbation des tarifs ou taxes proposés par un conseil général, celui-ci est appelé à en délibérer à nouveau ; jusqu'à l'approbation, la perception se fait sur les bases anciennes.

L'article 10 de la loi du 30 mars 1916 (4), remaniant cet article 33 § 3, en abroge les deux dernières dispositions, et ajoute que les délibérations relatives aux tarifs des taxes et contributions peuvent être annulées par décrets rendus sur le rapport du ministre des colonies. Cette annulation doit intervenir dans un délai de quatre mois pour les colonies de l'Océan Atlantique et de six mois pour les autres. Ce délai court du jour de la clôture de la session. Les délibérations relatives aux tarifs deviennent définitives par la renonciation du ministre des colonies à l'exercice du droit d'annulation ou par l'expiration des délais impartis au § précédent.

Aux termes de l'article 11 de la loi du 30 juin 1917 (5), complétant ce même article 33 § 3, « les décrets d'homologation ou de rejet des délibérations des conseils généraux des colonies relatives au mode d'assiette ou aux règles de perception des taxes et contributions devront être rendus dans les neuf mois de la date de la clôture de la session où les délibérations auront été prises. Passé ce délai, les délibérations seront considérées comme approuvées et deviendront définitives. — Lorsqu'un conseil général, appelé à délibérer à nouveau sur un projet intéressant le mode d'assiette ou les règles de perception d'une taxe ou d'une contribution, aura tenu compte de toutes les objections, observations ou suggestions faites par le Conseil d'État, sa décision sera définitive et deviendra exécutoire par arrêté du gouverneur ».

Enfin l'article 55 de la loi du 29 juin 1918 (6), qui abroge tous les textes précédents et qui les remplace par des dispositions plus

(1) Conseil d'État, 9 août 1870, au recueil Lebon, p. 1038 ; 8 décembre 1888, *ibid.*, p. 947 ; Trib. des conflits, 7 avril 1884, *ibid.*, p. 314 ; Crim. cass. 24 déc. 1887, B. cr. 446, p. 704 ; 10 février 1893, B. cr. 35, p. 47 ; 15 juin 1894, B. cr. 157, p. 248 ; Civ. cass. 7 janv. 1896, S. 1896, 1, 409 ; Cour d'appel de la Martinique, 12 janvier 1898, R. 1900, 3, 142.

(2) D'un conseil général : — ce qui exclut les conseils coloniaux : celui de Cochinchine, qui existait déjà en 1900, et celui du Sénégal, créé par le décret du 4 décembre 1920.

(3) R. 1901, 1, 116.

(4) R. 1916, 1, 439.

(5) R. 1917, 1, 706.

(6) R. 1918, 1, 454.

claires et plus détaillées, notamment en distinguant nettement les délibérations soumises à approbation et les délibérations annulables, est ainsi conçu, dans ses §§ B et C relatifs aux contributions et taxes :

« B. — Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892 (1). — Ces délibérations ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets devront être rendus dans les neuf mois de la date de la clôture de la session où les délibérations auront été prises. Passé ce délai, ces délibérations seront considérées comme approuvées : elles deviendront définitives et exécutoires. — Si le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de procéder à un complément d'information ou que la délibération qui lui est soumise ne peut être approuvée qu'après certaines modifications, son avis indique les pièces et renseignements à produire ou les modifications qu'il juge nécessaire d'apporter au texte dont il est saisi. — Cet avis est communiqué d'urgence au ministre des colonies, qui, dans les quinze jours de sa réception, le notifie au président du conseil général et au président de la commission coloniale par l'intermédiaire du gouverneur. Cette double notification interrompt le délai de neuf mois ci-dessus spécifié. — Si le conseil général, appelé à se prononcer à nouveau, adopte les modifications proposées par le Conseil d'Etat, sa délibération devient exécutoire par arrêté du gouverneur rendu dans le délai d'un mois à dater de la clôture de la session. Au cas contraire, la nouvelle délibération reste soumise aux mêmes conditions de validité que la délibération primitive.

« C. — Les conseils généraux des colonies votent également les tarifs des taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie, autres que les droits de douane. Les délibérations des conseils généraux relatives aux tarifs des taxes et contributions sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai de quatre mois pour les colonies de l'Atlantique, et de six mois pour les autres colonies, elles n'ont pas été annulées par décret rendu sur le rapport motivé du ministre des colonies. Ce délai court à partir de la date de la clôture de la session. — Ces délibérations peuvent être rendues immédiatement exécutoires par décision du ministre des colonies. — Le délai d'annulation des dispositions relatives aux tarifs prises en même temps que des délibérations portant sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions est réduit à un mois à dater du jour où ces dernières seront devenues définitives. »

Ainsi : — maintien de la distinction traditionnelle entre les délibérations sur le mode d'assiette et les règles de perception soumises à approbation, et les délibérations sur les tarifs, exécutoires sauf annulation ; — approbation par décrets en Conseil d'Etat, dans toutes les colonies ; — délai d'approbation passé lequel les délibérations sont tenues pour approuvées ; — suppression de l'approba-

(2) Aujourd'hui loi du 13 avril 1928 (R. 1928, 1, 413).

tion provisoire par le gouverneur ; — dispositions destinées à abréger la procédure d'approbation ; — annulation par décret simple ; — délai imparti par l'annulation (et non plus seulement pour la demande d'annulation), passé lequel la délibération devient définitive ; — faculté de déclaration d'exécution par décision du ministre, sans attendre les délais ; — telles sont les grandes lignes du système applicable à six colonies : Martinique, Guadeloupe, Réunion, Guyane, Inde, Nouvelle-Calédonie.

Corps électifs autres que les conseils généraux. — En Cochinchine, le système analysé plus haut des décrets des 8 février 1880 et 28 septembre 1888, qui était analogue à celui du sénatus-consulte, a été complètement modifié par l'article 74 du décret du 31 décembre 1912 sur le régime financier des colonies. Le conseil colonial établit le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des impôts, taxes et redevances de toute nature, autres que les douanes, réservées aux décrets, et les contributions indirectes, établies par toute l'Indo-Chine par le gouverneur général. Les délibérations du conseil colonial sont toutes, sans distinction, soumises à l'approbation du gouverneur général en conseil de gouvernement. Aucune perception sur les nouvelles bases ne peut avoir lieu avant cette approbation. Ces dispositions sont reproduites, en termes presque identiques, par l'article 34 du décret du 9 juin 1922, qui réorganise le conseil colonial (1).

Les délibérations du grand conseil des intérêts financiers et économiques de l'Indo-Chine en matière d'impôts et taxes étaient approuvées, aux termes de l'article 25 du 2e décret du 4 novembre 1928, qui l'a créé, par arrêté du gouverneur général en conseil de gouvernement. Cette disposition a été remaniée, sous forme d'addition à l'article 74 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier, par décret du 26 août 1931 (2). Ce décret superpose à l' « approbation » par le gouverneur général la « ratification » par décret. Le décret doit intervenir dans les six mois de la réception des délibérations au ministère. Passé ce délai, et si elles n'ont pas été annulées par décret, elles sont considérées comme approuvées. Elles deviennent définitives et exécutoires et sont promulguées par arrêté du gouverneur général, qui en rend compte au ministre par câble. Lorsque le ministre demande un complément d'informations, le gouverneur général en fournit lui-même les éléments ou provoque une nouvelle délibération du grand conseil. Aucune perception sur les nouvelles bases ne peut avoir lieu avant la ratification expresse ou implicite.

Au Sénégal, l'article 43 du décret du 4 décembre 1920, concernant le conseil colonial, modifié par le 4e décret du 30 mars 1925, attribue au gouverneur général de l'Afrique occidentale, en conseil de gouvernement, l'approbation des délibérations aussi bien sur le mode d'assiette et les règles de perception et de répartition que sur les tarifs des contributions directes ou indirectes à percevoir au profit de la colonie.

(1) R. 1922, 1, 788.
(2) R. 1932.

A Saint-Pierre et Miquelon et en Océanie, les décrets des 19 janvier 1926 et 23 juillet 1930, précités, qui instituent des conseils d'administration autonomes, disposent en termes analogues. Ces conseils délibèrent aussi bien sur le tarif que sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes de toute nature, et leurs délibérations sont sujettes, sans distinction, à approbation : maiscette approbation doit être donnée par le ministre des colonies.

Les délégations financières de Madagascar et les conseils des intérêts français économiques et financiers de l'Indo-Chine ne sont que des assemblées consultatives.

Arrêtés des chefs des colonies. — Dans les colonies non pourvues de corps électifs ou de conseils autonomes, dans les pays de protectorat et territoires sous mandat, et dans les gouvernements généraux, où le pouvoir de taxer appartient au chef de la colonie, sauf approbation par décret, par le ministre, ou par le gouverneur général en conseil, comme il a été dit plus haut, la question a été longtemps agitée de savoir si les arrêtés pris par les gouverneurs et gouverneurs généraux en matière d'impôts ou de taxes étaient soumis, lorsqu'ils édictent des pénalités supérieures aux peines de simple police, à la caducité édictée par les décrets des 6 mars et 20 septembre 1877, faute d'avoir été convertis en décrets dans le délai de 4, 6 ou 8 mois. A l'exception de deux arrêts de la Chambre criminelle rendus le même jour (1), la jurisprudence de la Cour de cassation, et des cours et tribunaux des colonies, était unanime à décider la négative (2), en se fondant sur ce que la matière des contributions était réglée par des textes spéciaux, notamment le décret du 30 janvier 1867, tout-à-fait distincts de ceux qui régissent les matières d'administration et de police. La difficulté est aujourd'hui résolue par l'article 74 précité du décret du 30 décembre 1912, qui décide à trois reprises que jusqu'à l'approbation, aucune perception ne peut être effectuée sur les nouvelles bases. En ce qui concerne les colonies non groupées et non pourvues de conseil général, c'est-à-dire, comme il a été expliqué plus haut, Madagascar, la Côte des Somalis et les territoires sous mandat, le texte ajoute que les arrêtés deviennent exécutoires de plein droit si le ministre n'a pas prononcé leur annulation, au besoin par voie télégraphique, dans le délai de six mois à dater de leur expédition de la colonie au ministère.

(1) 10 juillet 1920 (R. 1920, 3, 260). — L'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, rendu pour le territoire de Kouang-tchéou-wan, dont il s'agissait, dans l'espèce, d'appliquer les dispositions pénales, était du 27 février 1914, postérieur par conséquent à la promulgation en Indo-Chine, par arrêté du 10 mars 1913 (V. tableau des promulgations de 1913, R. 1914, 1, 406), du décret du 30 décembre 1912, qui tranchait la question.

(2) Crim. cass. 24 déc. 1887 (B. cr. 446, p. 704) ; 10 févr. 1893, (B. cr. 35, p. 47) ; Crim. rej. 15 juin 1894 (B. cr. 157, p. 248) ; Crim. cass. 9 mai 1901 (R. 1901, 2, 91) ; Cour d'appel de la Martinique, 12 janv. 1898 (R. 1898, 2, 142) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 7 octobre 1899, et Trib. de Haïphong, 5 nov. 1903 (R. 1904, 142) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 5 janv. et 9 févr. 1901, et Trib. de Haïphong, 31 juill. 1902 (R. 1904, 3, 51) ; Cour d'appel de Nouméa, 9 mars 1903 (R. 1903, 2, 152) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 28 déc. 1906 (R. 1907, 3, 180). — Cpr. Ch. III (Législation), § 138, p. 332.

C'est la règle précisément inverse de celle des décrets de 1877, qui déclarent caducs les arrêtés qu'ils visent, faute d'approbation dans le délai légal.

§ 372

Approbation implicite. — L'approbation d'un arrêté ou d'une délibération établissant l'assiette, le tarif ou les règles de perception d'une taxe, lorsqu'elle est indispensable, c'est-à-dire lorsqu'elle ne résulte pas de l'expiration d'un délai, peut être donnée implicitement, et s'induire de l'approbation du budget par l'autorité qui avait qualité pour approuver l'arrêté (1). La Chambre civile s'est prononcée en ce sens par arrêt du 21 janvier 1907 (2), rendu, il est vrai, dans une espèce où le texte en vigueur (décret du 27 janvier 1886) ne s'expliquait pas nettement sur les droits du gouverneur général, mais seulement sur l'établissement du budget (3). Mais les dispositions qui exigent une approbation par décret ou par arrêté sont satisfaites lorsqu'il a été pris un décret ou un arrêté, après avis, s'il y a lieu, du conseil compétent, qui implique nécessairement l'approbation. De même, la formule de l'acte d'approbation peut varier. Il a même été jugé qu'au lieu d'approuver une délibération d'un conseil municipal en termes exprès, le gouverneur peut se borner à la viser pour la prendre à son compte et statuer dans les mêmes termes (4) ; décision qu'il faudrait se garder de généraliser, car elle aurait pour effet de permettre l'empiétement de l'autorité supérieure sur les pouvoirs de l'autorité inférieure. C'est ainsi que les décrets qui approuvent des arrêtés ou délibérations concernant des impôts ou taxes sont toujours pris sous la forme d'une décision approbative, à moins qu'il ne s'agisse de consacrer une disposition pénale que le législateur métropolitain a seul le droit de prendre. En ce cas, il est statué par décret spécial (5), qui se substitue à une disposition non approuvée.

§ 373

Effets de l'approbation. — L'approbation régulièrement donnée par l'autorité compétente à un arrêté ou à une délibération instituant ou organisant une taxe couvre les irrégularités de forme dont cet acte pourrait être entaché (6).

---

(1) V. Ch. IX (Organisation financière), § 339, p. 37.

(2) R. 1907, 3, 62.

(3) L'arrêt de la Chambre des requêtes du 5 juillet 1898 (R. 1898, 3, 103, parfois cité en sens contraire, porte seulement que l'approbation d'un entrepôt fictif (et non celle du budget) n'entraîne pas approbation implicite d'une taxe d'importation.

(4) Req. rej. 3 août 1926 (R. 1926, 1, 237), et rapport de M. le conseiller Landry.

(5) V. p. ex. le décret du 31 août 1922, rendant applicable à la Guadeloupe l'art. 23 de la loi du 15 juillet 1914, astreignant au secret professionnel les fonctionnaires chargés du recouvrement de l'impôt sur le revenu (R. 1923, 1, 35).

(6) Civ. rej. 21 janv. 1907 (R. 1907, 3, 62). Mais elle ne couvrirait pas les irrégularités résultant de l'incompétence.

SECTION II.

Division des impôts et taxes.

§ 374

Impôts directs et indirects. — Les impôts et taxes se divisent, aux colonies comme dans la métropole, en impôts directs et indirects. Cette distinction, qui résultait déjà des ordonnances (1), est exprimée et développée par les articles 160 et suivants du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, qui range les impôts sous deux catégories : les impôts directs et taxes assimilées, perçus sur rôles, dont le contentieux relève de la juridiction administrative, et les contributions perçues sur liquidation, dont le contentieux appartient aux tribunaux ordinaires.

Contributions directes. — Les articles 171 à 186 posent les principes du recouvrement des contributions directes, des poursuites, des demandes en décharge ou réduction du délai, de la compétence du Conseil du contentieux administratif (2) et des demandes en remise ou en modération, soumises au gouverneur.

Après comme avant le décret du 30 décembre 1912, de nombreux arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux ont réglé le détail de la procédure des poursuites et des réclamations en cette matière (3).

La procédure des réclamations est réglée, en principe, par les articles 100 à 104 du décret du 5 août 1881, sauf les modifications résultant des textes postérieurs. Ainsi l'article 173 du décret du 30 décembre 1912, qui n'exige pas la production de la quittance des termes échus à l'appui de la réclamation formée devant le Conseil du contentieux administratif, a abrogé par prétérition la disposition de l'article 100 du décret du 5 août 1881, qui faisait de cette production une condition de la validité du recours (4).

Le contentieux des actes de poursuite, spécialement de la validité des saisies, ou des amendes fiscales, lorsque le taux ou l'exigi-

---

(1) Art. 22 (23) des ordonnances de 1925 et 1927.

(2) L'article 175 (159) des ordonnances attribuait compétence au conseil privé. V. Chap. VI, § 224.

(3) Arrêtés des 22 janvier et 7 juillet 1873 pour la Cochinchine, 22 octobre 1886 et 26 juillet 1904 pour l'Annam et le Tonkin (R. 1905, 1, 166), 18 août 1906 pour le Sénégal (R. 1907, 1, 437) ; 11 janvier 1907 et 27 février 1917 pour l'Afrique équatoriale (R. 1908, 1, 501, et 1918, 1, 80) ; 1er janvier 1916 pour les Nouvelles-Hébrides (R. 1917, 1, 193) ; 28 janvier 1916 pour le Laos (R. 1917, 1, 496) ; 4 février 1919 pour la Réunion (R. 1922, 1, 174) ; 23 juin 1919 et 10 juillet 1922 pour l'Inde (R. 1922, 1, 179 et 1923, 1, 589) ; 27 août pour le Cambodge (R. 1921, 1, 1087) ; 25 mars 1924 et 26 juillet 1928 pour Madagascar (R. 1925, 1, 598, et 1929, 1, 590) ; 4 novembre 1927 pour l'Oubangui-Chari (R. 1929, 1, 265), 11 février 1929 pour le Cameroun (R. 1930, 1, 501). — Tous ces arrêtés s'inspirent des dispositions de l'arrêté du 16 thermidor an VIII.

(4) Conseil du contentieux administratif de la Nouvelle-Calédonie, 12 août 1913 (R. 1916, 3, 230) ; Conseil d'Etat, 22 mars 1918 (R. 1918, 3, 104).

bilité de l'impôt ne sont pas contestés, appartient, comme dans la métropole, aux tribunaux ordinaires (1), à moins toutefois qu'il n'ait été dérogé aux règles de compétence par une disposition expresse (2).

La loi du 12 novembre 1808, relative au privilège du trésor public par le recouvrement des contributions directes, est au nombre de celles qui ont été rendues applicables aux colonies alors existantes par le décret du 22 janvier 1852 (3). En Cochinchine, elle a été « promulguée » par le gouverneur le 11 février 1867 (4).

L'article 3 de la loi du 12 juillet 1922, déterminant le point de départ de la période de deux ans constituée par l'année échue et l'année courante, a été rendue applicable aux colonies par décret du 22 janvier 1926 (5).

Le délai de prescription des sommes dues par les contribuables pour les impôts perçus sur rôle est de 4 ans à partir de la date de mise en recouvrement du rôle ou depuis que les poursuites commencées contre les contribuables ont été abandonnées (6).

Impôts indirects. — Le contentieux des impôts indirects était attribué par l'article 176 (159) précité des ordonnances de 1825 et de 1827 (7) au Conseil privé, « sans préjudice du recours des parties devant les tribunaux ordinaires », ce qui avait toujours été interprété en ce sens que le Conseil privé ne donnait qu'un avis, et que les tribunaux étaient les seuls juges des contestations (8).

La question est aujourd'hui tranchée en principe par l'article 164 du décret du 30 décembre 1912, aux termes duquel « le contentieux des contributions perçues sur liquidation relève des tribunaux ordinaires » (9).

---

(1) Crim. cass. 6 août 1926 (R. 1927, 3, 125).

(2) Confl. 7 avril 1884 (au recueil Lebon, p. 314). L'arrêt se fonde sur un arrêté du gouverneur des Etablissements de l'Inde du 1er décembre 1955, qui avait attribué compétence au conseil du contentieux administratif pour statuer sur les contestations auxquelles pouvaient donner lieu les poursuites des taxes et contributions publiques. Le gouverneur avait-il qualité pour déterminer cette compétence ? Le tribunal des conflits s'est prononcé pour l'affirmative, en invoquant les décrets du 7 février 1866, spécial à l'Inde, et du 30 janvier 1867, commun à toutes les colonies régies par décrets, qui confèrent au gouverneur le droit de statuer, notamment, sur le « mode de poursuite » des contributions et taxes.

(3) Le décret du 14 mai 1862 a réitéré cette déclaration d'application pour le Sénégal.

(4) Sur la valeur des promulgations faites par le gouverneur de la Cochinchine, v. tome 1er, Ch. III, § 109, p. 250.

(5) R. 1926, 1, 268.

(6) Art. 200 du décret du 30 décembre 1912, modifié par le décret du 10 août 1928 (R. 1928, p. 666).

(7) Reproduits pour la Guyane par l'article 164 § 6 de l'ordonnance du 27 août 1828.

(8) V. Chap. VI, § 202. Civ. cass. 17 juin 1912 (R. 1912, 3, 260) ; Conseil d'Etat, 6 août 1912 (R. 1913, 3, 4).

(9) Il a pourtant été fait exception à ce principe, en Océanie et dans les Etablissements de l'Inde, par des textes spéciaux, dérogeant au droit commun, qui ont été relevés au chapitre VI § 202 (décrets des 9 mai 1892 et 11 mars 1897 pour l'Océanie, 4 novembre 1823 pour l'Inde). Le Conseil du contentieux administratif

L'article 187 ajoute que « les décrets, ordonnances ou règlements locaux particuliers à chaque catégorie de contributions perçues sur liquidation spécifient et déterminent le mode de recouvrement et de poursuites contre les redevables ». Comme dans la métropole, le contentieux des divers impôts indirects est soumis à des règles de procédure qui varient pour chaque contribution. Mention spéciale doit être faite, pour l'Indo-Chine, de l'arrêté du gouverneur général du 5 juin 1903, sur la procédure en matière de fraudes de contributions indirectes (1), en 100 articles ; pour Madagascar, des arrêtés du gouverneur général du 16 juin 1928 (2).

Pour certaines taxes, la classification, et par suite la compétence, a donné lieu à quelque hésitation. Ainsi, la taxe sur le chiffre d'affaires est-elle un impôt direct ou indirect ? Dans la métropole, la question de compétence est tranchée par la loi. Mais dans les colonies, où la taxe est établie par l'autorité locale, qui n'a pas qualité pour déterminer la compétence, la question s'est posée. Elle a été tranchée dans le sens de l'assimilation aux contributions directes et de la compétence administrative (3).

La compétence des tribunaux ordinaires, juges du contentieux des impôts indirects, s'étend, comme dans la métropole, aux demandes d'indemnité formées à raison de la perception de l'impôt (4), et en général à toutes les questions incidentes ou préjudicielles qui peuvent s'élever au cours du débat (5).

§ 375

Appréciation de légalité. — Il appartient au juge du contentieux de l'impôt, d'ordre administratif ou judiciaire, d'apprécier la légalité du texte en vertu duquel cet impôt est perçu. Ce principe a reçu, aux colonies, de très nombreuses applications en matière de douane, d'octroi de mer, de droits de consommation, qui seront exposées au chapitre suivant.

L'évolution de la jurisprudence métropolitaine, qui a admis la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre l'acte

---

de la Nouvelle-Calédonie, se fondant sur l'article 32 § 4 du décret du 12 décembre 1874 sur le gouvernement de la colonie, avait, non seulement décliné sa compétence en matière de contributions indirectes, mais décidé que la compétence en cette matière appartenait au gouverneur en conseil privé. Cette solution repose sans doute sur une interprétation trop stricte du texte, qui semble devoir s'entendre en ce sens que le gouverneur se prononce sauf le recours des parties devant les tribunaux, comme le faisait le conseil privé des Antilles et de la Réunion sous le régime des ordonnances.

(1) R. 1906, 1, 69. — Décret d'approbation du 3 septembre (*ibid.* 84). — Arrêtés modificatifs des 15 mai 1906, 1er août 1907, 12 novembre 1908, 25 août 1911, 26 juin 1922 et 13 décembre 1926 (R. 1907, 1, 389 ; 1908, 1, 312 ; 1909, 1, 389 ; 1913, 1, 543 ; 1923, 1 683 ; 1927, 1, 701).

(2) R. 1929, 1, 588.

(3) Tribunal supérieur de l'Océanie, 12 avril et 10 septembre 1923 (R. 1926, 3, 116) ; Conseil d'Etat, 25 novembre 1925 (R. 1926, 3, 60) ; Crim. cass. 6 août 1926 (R. 1927, 3, 125).

(4) Conseil d'Etat, 8 décembre 1916 (R. 1929, 3, 91).

(5) Req. rej. 21 octobre 1915 (R. 1926, 3, 131).

constitutif de l'impôt, s'est aussi fait sentir aux colonies. Le Conseil d'Etat a reconnu d'abord la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir formé par un Conseil général, fondé sur ce que le décret ou l'arrêté établissant une taxe aurait porté atteinte à ses attributions (1). Il a ensuite admis à se pourvoir toutes les personnes qui ont un intérêt distinct de celui des contribuables, ou même, tout en étant contribuables et soumis à la taxe, qui sont intéressées à un autre titre à en être exemptées : par exemple, des étrangers recourant contre une taxe établie pour protéger les français contre leur concurrence (2). Enfin il admet aujourd'hui le recours pour excès de pouvoir sans distinction, même lorsqu'il est exercé par des contribuables (3).

Restitution de droits indument perçus. — La restitution des droits indûment perçus a donné lieu à un certain nombre de difficultés.

Plusieurs tribunaux avaient jugé que les courtes prescriptions édictées par les lois fiscales pour les réclamations ne s'appliquaient pas aux demandes en restitution fondées sur l'illégalité de la taxe (4). Ces jugements étaient conformes à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière métropolitaine (5). Mais la Chambre des requêtes s'était prononcée en sens contraire par arrêt du 16 avril 1907 (6), et sa doctrine avait été suivie par la Cour de l'Indo-Chine (Hanoï) le 15 mai 1907 (7). L'article 65 de la loi de finances du 8 avril 1910 a tranché la question dans le même sens que ces derniers arrêts, en rendant la prescription applicable dans tous les cas, alors même que la réclamation est fondée sur l'illégalité. Il est vrai que cet article n'est pas applicable aux colonies et n'y a été déclaré applicable par aucun décret. Mais comme il est interprétatif de l'article 247 de la loi du 28 avril 1916, dont les termes ont été littéralement reproduits par les textes coloniaux relatifs à la prescription, il est difficile de ne pas reconnaître qu'il tranche la question, même aux colonies, et même pour les taxes qui seraient régies par des textes spéciaux.

Compétence. — La compétence, en matière d'action en restitution de droits indûment perçus, appartient au juge de la taxe, par conséquent, lorsqu'il s'agit de taxes indirectes, aux tribunaux ordinaires (8), et spécialement aux juges de paix, ou aux juri-

(1) Conseil d'Etat, 29 mai 1908 (R. 1908, 3, 209).
(2) Conseil d'Etat, 6 juin 1913 (R. 1913, 3, 221).
(3) Conseil d'Etat, 25 janvier 1925 (R. 1926, 3, 60).
(4) Trib. de Haïphong, 31 juillet 1902 (R. 1904, 3, 51) ; Trib. de Nantes, 26 juillet 1904 (R. 1910, 3, 151) ; Trib. de Nouméa, 22 octobre 1904 (R. 1905, 3, 104).
(5) Civ. rej. 16 févr. 1886, D. 86, 1, 69 ; Civ. cass. 11 juill. 1895, D. 96, 1, 50.
(6) R. 1907, 1, 200.
(7) R. 1907, 3, 208.
(8) Cette attribution de compétence, qui ne saurait faire doute, a été consacrée par plusieurs décisions des juridictions locales (Conseil du cont. adm. de la Réunion, 5 août 1897, R. 1898, 2, 31 ; Tribunal civil de Saigon, 31 janvier 1899, R. 1899, 2, 159 ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 12 juin 1901, R. 1901, 2, 157). — Elle

dictions qui en font fonctions, lorsque la loi spéciale leur attribue compétence en la matière. Toutefois, l'instance doit être portée, non devant le juge du lieu de la perception, mais devant celui du chef-lieu, lorsque l'instance est dirigée contre la colonie en la personne du gouverneur (1).

Suivant le principe général appliqué dans la métropole, la restitution, lorsqu'elle est ordonnée, ne comporte pas d'intérêts, aucun impôt ne pouvant porter intérêt, qu'il soit réclamé ou restitué (2).

Responsabilité des agents de perception. — L'action en restitution de droits indûment perçus ne fait pas obstacle à l'action en responsabilité dirigée contre l'agent de perception coupable d'avoir recouvré une taxe illégale. L'article 76 du décret du 30 décembre 1912 reproduit l'article final de la loi du budget, qui prononce contre les agents et employés qui ordonneraient ou recouvreraient des taxes non approuvées par l'autorité compétente les peines de la concussion, et les expose en outre personnellement à l'action en répétition pendant trois ans. Cette disposition, étant identique à celle de la métropole, suit les mêmes règles, et il n'y a pas lieu de l'analyser spécialement en ce qui concerne les colonies.

§ 376

Attribution des impôts et taxes aux budgets locaux. — Tous les impôts et taxes perçus aux colonies, sans aucune exception, non pas même pour les droits de douane, profitent aux budgets locaux, qui sont entièrement distincts du budget de la métropole, à ce point que ce dernier budget ne contient aucune disposition autorisant la perception des impôts aux colonies, comme il autorise ceux qui profitent aux départements, communes et établissements publics (3).

L'attribution aux colonies des impôts perçus sur leur territoire est exprimée par l'article 73 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, qui, reproduisant le texte de l'article 42 du décret précédent du 20 novembre 1882, porte que les recettes ordinaires des budgets locaux sont : « 1° le produit des taxes et contributions de toute nature ; 2° le produit des droits de douane fixés par le tarif général ou par des tarifs spéciaux régulièrement établis ». Mais le principe en remonte aux ordonnances des 26 janvier et 17 août 1925, qui déclarent faire « entier abandon des revenus locaux, quelles qu'en soient la nature et l'origine », l'une à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, l'autre à la Guyane, au Sénégal et à l'Inde. Il n'était

avait pourtant été méconnue, dans les deux sens, par arrêt de la Cour d'appel de la Guadeloupe du 9 novembre 1897 (R. 1899, 3, 5) et décision du Conseil du contentieux administratif de la Nouvelle-Calédonie du 4 mai 1906 (R. 1906, 3, 230).

(1) Civ. cass. 17 juin 1912 (R. 1912, 3, 260).

(2) Civ. cass. 10 janv. 1911 (R. 1911, 3, 155), et le renvoi.

(3) V. Ch. IX (Organisation financière), § 327, p. 15 — En ce qui concerne l'attribution et la répartition des produits domaniaux, v. le chapitre XIII (Domaine), 473 et suiv.

fait exception que pour la rente de l'Inde, qui était versée au trésor métropolitain et qui figure encore aujourd'hui au budget de la métropole (1).

Une autre exception, plus apparente que réelle, doit être encore faite en ce qui concerne les perceptions faites aux colonies pour le compte de l'Etat. Notamment, l'amende qui doit être consignée à l'appui d'un pourvoi en cassation, en matière répressive, est augmentée, alors même qu'elle est perçue dans la colonie, des décimes métropolitains (2), et inversement, les décimes qui auraient été perçus au profit de la colonie en vertu de la législation locale sont irréguliers et doivent être restitués (3).

Ce principe ne repose, à vrai dire, que sur des textes que la loi, ou même le décret, peut modifier ou enfreindre à tout moment. Il a cependant toujours été respecté jusqu'aujourd'hui, et il est permis d'y voir une sorte de pacte tacite qui est un des fondements du système économique colonial.

Le gouvernement métropolitain use néanmoins du droit qui lui appartient de fixer certaines contributions des colonies à diverses dépenses, et de faire figurer ces contributions au budget annuel (4). Mais ces contributions, fixées à une somme déterminée, ne sauraient être assimilées, bien qu'en réalité elles proviennent du produit des impôts, à un partage du produit de ces impôts entre les colonies et la métropole.

§ 377

Répartition entre les gouvernements généraux et les colonies ou pays. — Dans les gouvernements généraux qui comprennent plusieurs colonies ou pays, les impôts et taxes sont répartis entre le gouvernement général et les colonies ou pays, suivant des distinctions qui ne correspondent pas exactement à celle des autorités qui ont le pouvoir d'établir les taxes (5).

En Indo-Chine, les impôts directs sont, en principe, attribués aux budgets locaux, et les impôts indirects au gouvernement général. L'article 2 du 4e décret du 20 octobre 1911 porte que le budget général est alimenté par le produit des régies et des contributions indirectes, auquel s'ajoutent les recettes des services mis à la charge de ce budget, et le produit des droits de toute nature perçus à l'entrée et à la sortie dans toute l'Indo-Chine française sur les marchandises et les navires, à l'exception des droits consentis au profit des chambres de commerce ou des municipalités. Appartiennent, par contre, aux budgets locaux de la Cochinchine, du

(1) Comme il a été expliqué au chapitre IX (§ 321), ce principe a subi une éclipse entre 1841 et 1854. — Le projet budget de 1932 contient un article attribuant au budget local le produit de cette rente.

(2) V. § 390, p. 137.

(3) Crim. irrecev. 22 novembre 1930 (R. 1931).

(4) V. Ch. IX (organisation financière), § 325.

(5) Ainsi, en Afrique occidentale et équatoriale, l'impôt sur le timbre-taxe a été établi par arrêtés des gouverneurs généraux, dont les derniers, actuellement en vigueur, sont ceux des 4 décembre 1926 (R. 1927, 1, 276) et 20 novembre 1928. (R. 1930, 1, 102). L'article 1er de ces décrets porte que le produit de l'impôt profite aux budgets locaux.

Tonkin, de l'Annam, du Cambodge, du Laos et de Quang-tchéou-Wan, aux termes de l'article 11, toutes les recettes propres à ces colonies ou protectorats, à l'exception de celles attribuées au budget général, aux communes et aux chambres de commerce. L'impôt local est donc la règle : l'impôt général l'exception. Pratiquement, c'est l'ensemble des impôts directs qui se trouve ainsi attribué aux budgets locaux.

En Afrique occidentale et équatoriale, les seuls droits réservés au gouvernement général, par les articles 7 et 8 du décret du 18 octobre 1904 et l'article 7 du décret du 15 janvier 19.0, étaient les droits de toute nature perçus à l'entrée et à la sortie sur les marchandises et les navires. Tous les autres impôts profitaient aux budgets locaux.

La légalité du décret du 18 octobre 1904 a été discutée, comme portant atteinte aux droits que le conseil général du Sénégal tenait de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, qui lui attribuait, comme en général à tous les conseils généraux des colonies, le pouvoir de délibérer sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane, sans aucune distinction autre les diverses natures de contributions, et par suite de faire profiter le budget de la colonie du produit de ces contributions et taxes. Par arrêt du 29 mai 1908 (1), le Conseil d'Etat a rejeté le recours, par la raison que la loi du 13 avril 1900 n'avait pas conféré au conseil général un droit exclusif, et que ce conseil conservait toujours le droit d'établir de nouvelles taxes portant sur les mêmes objets que les taxes instituées pour le gouvernement général, à la charge de les faire approuver par décret. La doctrine de cet arrêt a été reproduite par l'arrêt du 10 mars 1922 (2), rejetant un recours formé par le conseil général contre un arrêté du gouverneur général du 22 février 1919, qui avait constitué dans le gouvernement général et au profit du budget général une taxe de consommation comprenant un droit à l'entrée. Il résulte de cette jurisprudence qu'en ce qui concerne les droits d'entrée et de sortie, le gouverneur général, pour le groupe, et le conseil général, pour la colonie du Sénégal, ont des compétences concurrentes, et peuvent faire bénéficier le budget général et le budget local de taxes de même nature.

Le décret du 4 décembre 1920, qui a transformé en conseil colonial le conseil général du Sénégal(3), attribue au conseil colonial, par son article 43, le pouvoir de délibérer, sous réserve de l'approbation du gouverneur général en conseil de gouvernement, « sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes ou contributions directes ou indirectes à percevoir au profit de la colonie ». Ce texte ne porte aucune atteinte aux droits du gouverneur général d'établir des droits d'entrée et de sortie profitant au budget général : mais la nécessité de l'approbation par le gouverneur général des délibérations du conseil colonial suffit à empêcher tout double emploi ou concurrence de taxes sur le même objet.

(1) R. 1908, 3, 209.
(2) R. 1922, 3, 71.
(3) R. 1921, 1, 405.

Le décret du 22 janvier 1919 (1), modifiant l'article 7 du décret du 18 octobre 1904, a ajouté à l'énumération des ressources qui alimentent le budget général de l'Afrique occidentale « l'intégralité du produit des taxes intérieures de consommation existant actuellement ou qui seront instituées ultérieurement dans les différentes colonies et territoires ». Ces taxes sont établies par arrêté du gouverneur général, pris en conseil de gouvernement ; le mode d'assiette et les règles de perception sont approuvés par décret. La question de la compétence concurrente du gouverneur général et du conseil général est résolue, en ce qui concerne ces taxes, par l'article 3, qui porte que « le budget d'administration directe du Sénégal bénéficiera annuellement d'une subvention égale à la quote-part du produit des taxes de consommation perçues dans toute l'étendue du Sénégal, calculée au prorata du chiffre de la population inscrite sur les rôles de contributions (2).

Le décret du 23 décembre 1929 (3) a encore ajouté aux recettes du budget général « l'intégralité du produit des droits de timbre existant actuellement ou qui seront institués ultérieurement et auxquels sont ou seront assujettis les billets de banque émis par la banque de l'Afrique occidentale et circulant en Afrique occidentale française ». Mais il est fait ristourne du montant de ces droits, en fin d'exercice, aux budgets locaux de toutes les colonies du groupe, ainsi qu'au budget de la circonscription de Dakar, pour une part proportionnelle à l'importance de leur section ordinaire (4).

Il résulte de ces divers textes que les impôts dont le produit est attribué au gouvernement général sont exclusivement les droits d'entrée et de sortie et les taxes de consommation. Toutes les autres contributions, directes ou indirectes, profitent aux budgets locaux (5).

En pratique, la disposition de l'article 74 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, qui porte que les contributions indirectes, dans les gouvernements généraux, sont établies par le gouverneur général et approuvées par décret, alors

---

(1) R. 1919, 1, 529.

(2) Le budget des territoires d'administration directe est remplacé aujourd'hui par le budget de la colonie du Sénégal. V. art. 1er et 45 du décret du 4 décembre 1920.

(3) R. 1930, 1, 48.

(4) Ces droits de timbre, fixés à 0 fr. 10 pour 100 par l'article 51 de l'arrêté du 4 décembre 1926 sur le timbre-taxe (R. 1927, 1, 276), appartiennent en principe aux budgets locaux (art. 1er du même arrêté). Le décret du 23 décembre 1929 ne fait qu'en confier la perception au gouvernement général pour en assurer la répartition proportionnelle.

(5) Art. 8 du décret du 18 octobre 1904 réorganisant le gouvernement général (R. 1905, 1, 6) : « Les budgets locaux des colonies de l'Afrique occidentale françaises sont alimentés par les recettes perçues sur les territoires de ces colonies, à l'exception de celles attribuées au budget général ou aux communes ». Il n'est pas question de distinction entre les impôts directs et indirects. En ce qui concerne particulièrement le Sénégal, l'article 43 du décret du 4 décembre 1920, précité, qui attribue au budget local les contributions « directes ou indirectes », est toujours en vigueur. Le 4e décret du 20 mars 1925 (R. 1925, 1, 342), qui a modifié par ailleurs cet article 43, n'y a rien changé sur ce point.

que les autres impôts et taxes, établis dans les colonies, sont approuvés par le gouverneur général, — la nécessité, par suite, de recourir à un arrêté général approuvé par décret pour tout impôt ayant le caractère de contribution indirecte, alors même qu'il s'agit d'une seule colonie et non de l'ensemble, — et enfin la disposition du décret du 4 juillet 1920 (1), aux termes de laquelle le budget général est approuvé par décret, alors que les budgets des colonies le sont par arrêté du gouverneur général, — ont amené l'administration à réduire les ressources des colonies aux impôts directs, et même à donner la forme d'impôts directs à tous ceux qui y ont été établis, souvent même en dépit de leur nature propre (2).

En Cochinchine, la question de la concurrence entre l'impôt local et l'impôt général aurait pu aussi être soulevée, comme au Sénégal, mais en des termes différents, puisque le budget général de l'Indo-Chine s'alimente de toutes les contributions indirectes. Elle aurait été résolue de la même manière. Le décret du 9 juin 1922 (3), qui a réorganisé le conseil colonial, porte à l'article 34 que ce conseil délibère, sauf refus d'approbation par le gouverneur général, « sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions directes et de toutes taxes à percevoir au profit de la colonie, autres que celles afférentes aux droits de douane et d'octroi de mer ». Ainsi les contributions indirectes ne sont pas nommées, ce qui aurait été trop contraire au décret du 20 octobre 1911, mais elles ne sont pas complètement exclues. Là aussi, le droit d'approbation du gouverneur général empêche tout conflit.

Les règles résultant des décrets précités, sur la répartition du produit des impôts entre les gouvernements généraux et les colonies qui les composent, ne sauraient d'ailleurs lier le gouvernement qui les a rendues. Sauf l'observation de l'article 33 précité de la loi du 13 avril 1900 et des lois qui l'ont modifiée, — dont l'interprétation par le Conseil d'Etat empêche qu'il ne gêne l'exercice des pouvoirs du gouverneur général, — des décrets peuvent toujours attribuer le produit d'un impôt ou d'une taxe à un gouvernement général ou à une colonie sans tenir compte de la répartition indiquée plus haut. C'est ainsi, par exemple, que la redevance perçue en Indo-Chine sur les honoraires bruts des notaires et des commissaires priseurs, instituée par l'article 206 du décret du 16 février 1921 sur l'organisation judiciaire de l'Indo-Chine, est attribuée par ce même article au budget local de la colonie où chaque notaire ou commissaire priseur exerce ses fonctions, bien que cette redevance présente tous les caractères d'une contribution indirecte et soit recouvrée comme en matière d'enregistrement (4).

---

(1) R. 1921, 1, 4.
(2) V. plus loin, § p. 386.
(3) R. 1922, 1, 788.
(4) Arrêté du gouverneur général du 21 juin 1923 (R. 1924, 1, 525), art. 6, rendu en exécution de l'article 206 du décret.

§ 378

Taxes communales. — Antilles et Réunion. — Les taxes communales, aux Antilles et à la Réunion, où la loi du 5 avril 1884 est applicable, sont en principe les mêmes que dans la métropole. Toutefois, comme il n'a presque jamais existé d'octrois dans ces colonies, à part l'octroi de mer (1), les lois métropolitaines concernant les octrois, et celles qui autorisent des taxes de remplacement en cas de suppression de l'octroi, notamment les articles 4 et 5 de la loi du 29 décembre 1897, n'y ont reçu aucune application (2).

Sous le régime de la loi du 24 avril 1833, il appartenait aux conseils coloniaux de légiférer sur l'organisation municipale, et spécialement sur les recettes des budgets communaux. Ce pouvoir avait été transféré aux commissaires de la République par le décret du 27 avril 1848. Les taxes régulièrement établies à l'époque où ces textes étaient en vigueur ont continué à être légalement perçues au profit des communes, même postérieurement au sénatus-consulte du 3 mai 1854, dont l'article 6 § 8 pose en principe que le régime municipal est organisé par des décrets en Conseil d'Etat. Depuis l'entrée en vigueur du sénatus-consulte, aucune taxe municipale n'a pu être établie que par décret (3). Il n'appartient, notamment, ni à un gouverneur d'instituer au profit des communes de la colonie, soit un droit de quai (4), soit des subventions spéciales industrielles (5), ni à un conseil municipal de voter une taxe sur les voitures de maître (6). Les conseils municipaux ne peuvent, aux termes de l'article 68 § 7 et 69 de la loi municipale, que voter, sauf approbation par le gouverneur, les tarifs des taxes régulièrement établies.

Colonies autonomes. — Dans les colonies autonomes régies par ordonnances ou décrets, les décrets des 13 mai et 10 août 1872, 8 mars et 15 octobre 1879, 12 mars et 12 juin 1880, et 20 mai 1890, établissant des institutions municipales à Saint-Pierre et Miquelon, au Sénégal, à la Nouvelle-Calédonie, à la

(1) Pour tout ce qui concerne l'octroi de mer et sa répartition entre les communes, v. le chapitre suivant (douanes).

(2) Un octroi a pourtant été créé à Saint-Louis et à Gorée-Dakar par arrêtés du gouverneur du Sénégal des 30 novembre et 19 décembre 1874, confirmés par arrêté du lieutenant-gouverneur du 8 février 1906. Cet octroi, bien que qualifié d'octroi de mer par les arrêtés constitutifs, est bien un octroi ordinaire (Cour d'appel de l'Afrique occid. 28 déc. 1906, R. 1907, 3, 1811). Les conseils municipaux, en votant le tarif, n'étaient pas astreints à les réduire à certaines marchandises déterminées, les décrets métropolitains des 12 février 1870 et 13 août 1919 ne leur étant pas applicables (Cour d'appel de l'Afrique occid. 3 nov. 1922, R. 1923, 3, 49, confirmé par arrêt de rejet de la Chambre civile du 3 août 1926, R. 1926, 3, 237). — V. ch. XI § 413.

(3) Art 133 § 14 de la loi du 5 avril 1884. — Exception doit être faite pour l'octroi de mer, qui n'est pas une taxe municipale proprement dite, mais qui profite aux communes (V. le chap. XI).

(4) Civ. cass. 27 avril 1903 (R. 1903, 2, 129).

(5) Cour d'appel de la Guadeloupe, 9 novembre 1897 (R. 1899, 2, 5).

(6) Conseil du contentieux administratif de la Guadeloupe, 28 mars 1898 (R. 1899, 2, 30). — V. l'avis du Conseil d'Etat du 12 mai 1885, reproduit par Dislère, n° 814.

Guyane, dans les Etablissements de l'Inde et en Océanie, sont rédigés sur le modèle de la loi municipale métropolitaine alors en vigueur, qui était celle du 18 juillet 1837 (1), et ne font allusion à aucun impôt ou taxe institué de toutes pièces par le conseil municipal. Toutefois, l'article 48 (49) de ces divers décrets, — à l'exception de celui du 12 mars 1880 concernant les Etablissements de l'Inde, dont l'article 52 ne porte rien de semblable, — classe dans les revenus ordinaires des communes « la portion qui leur est attribuée dans le produit du principal des taxes et contributions de la colonie » (2).

Gouvernements généraux. — Dans les gouvernements généraux, les différents décrets qui ont autorisé les gouverneurs généraux à instituer, soit des communes de plein exercice, soit des communes mixtes (3), leur ont laissé toute latitude pour leur créer des ressources, et par suite pour établir ou autoriser des taxes profitant à leurs budgets.

Indo-Chine. — En Indo-Chine, les pouvoirs du gouverneur général résultaient déjà de l'article 16 du 4e décret du 20 octobre 1911, qui autorise le gouverneur général à ériger en communes les principaux centres, en ajoutant que « les arrêtés de constitution détermineront... la nomenclature des ressources dont la perception est autorisée au profit des budgets communaux ».

Le gouverneur général a usé de ce pouvoir, en instituant, au profit des communes qu'il a créées, des taxes foncières (4), ou même un impôt personnel, ou l'impôt des patentes (5).

Il a d'ailleurs le pouvoir d'établir les taxes communales les plus variées. Rien de lui interdit, par exemple, d'approuver un impôt sur les véhicules voté par un conseil municipal (6).

Une ressource particulière des communes, en Indo-Chine, provient de l'abandon qui leur est fait par la colonie ou le protectorat de tout ou partie du produit de certains impôts. C'est ainsi que le décret du 11 juillet 1908, réorganisant les municipalités de Saigon, Hanoï et Haïphong (7), énumère, parmi les recettes du

---

(1) Le décret du 20 mai 1890, instituant la commune de Papeete, lui applique le décret du 15 octobre 1879 relatif à Nouméa, et le décret du même jour, rendant applicable à la nouvelle commune divers articles de la loi du 5 avril 1884, n'y comprend pas l'article 133 sur les recettes du budget.

(2) La loi du 18 juillet 1837 ne contenait aucune disposition de cette nature. L'article 133 de la loi du 5 avril 1884 comprend parmi les recettes communales la part attribuée aux communes « dans certains impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat ». — Il résulte de l'avis précité du Conseil d'Etat que cette attribution aux communes ne constitue que des subventions qui leur sont allouées par les conseils généraux.

(3) V. Chapitre II, §§ 68 à 71.

(4) Arrêté du 17 octobre 1921, érigeant en commune la Ville de Nam-dinh (R. 1923, 1, 599), art. 12.

(5) Arrêté du 26 juillet 1923, réorganisant la commune de Dalat (R. 1924, 1, 538), art. 7.

(6) Req. rej. 33 juillet 1918 (R. 1918, 3, 193) ; 5 janvier 1920 (R. 1920, 3, 257).

(7) R. 1909, 1, 143.

budget municipal ordinaire (1), « la portion attribuée au budget municipal sur le principal des contributions directes de toute nature perçues sur le territoire de la commune ». L'arrêté précité du gouverneur général réorganisant la commune de Dalat du 26 juillet 1923 mentionne également, à l'article 7, « tous les impôts directs et taxes assimilées, perçus sur le territoire de la commune et dont le protectorat fait abandon à la commune ».

L'article 96 du décret précité du 11 juillet 1908 ajoute que « l'assiette, le mode de perception et la quotité des contributions directes dont il est fait, en totalité ou en parties, abandon par les budgets locaux au profit des budgets municipaux de Saigon, Hanoï et Haïphong, ne pourront être modifiés que par arrêté du gouverneur général », que « ces abandons d'impôt ne pourront être consentis que pour des périodes qui ne devront pas être inférieures à deux ni excéder cinq exercices » et que « les délibérations du conseil colonial de la Cochinchine et du conseil de protectorat du Tonkin concluant à ces abandons devront être approuvées par décret ».

Effectivement, de nombreux décrets ont approuvé des délibérations du conseil colonial de la Cochinchine ou du conseil de protectorat du Tonkin abandonnant des contributions directes aux municipalités de Hanoï et de Haïphong (2).

Un décret spécial du 2 juin 1920 (3) a été pris pour autoriser l'abandon aux communes de l'Indo-Chine, par le budget général, du produit des droits de stationnement et d'amarrage, ainsi que des redevances pour occupation temporaire du domaine public colonial. Il a été jugé par la Cour d'appel de Saigon (4) que cet abandon n'avait pas besoin d'être approuvé par décret.

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, le décret du 4 décembre 1920 (5), autorisant le gouverneur général a créer

(1) Art. 95.

(2) Décrets des 7 décembre 1912 (Cochinchine, R. 1913, 1, 280) ; 9 mai 1913 (Cochinchine, R. 1913, 1, 661) ; 2 décembre 1913 (Tonkin, R. 1914, 1, 292) ; 8 septembre 1917 (Tonkin, R. 1917, 1, 769) ; 16 janvier 1919 (Cochinchine, 1919, 1, 558) ; 5 décembre 1923 (Tonkin, R. 1924, 1, 51) ; 17 juillet 1925 (Tonkin, R. 1926, 1, 129) ; 9 juin 1927 (Tonkin, R. 1927, 1, 567).

(3) R. 1920, 1, 873. — Modifié le 19 mai 1921 (R. 1921, 1, 976).

(4) Arrêt du 3 octobre 1924 (R. 1925, 3, 181). — Le décret du 2 juin 1920 porte que l'abandon sera prononcé, pour chaque commune appelée à en bénéficier, par un arrêté spécial du gouverneur général en conseil de gouvernement ou en commission permanente. Il n'est pas question d'approbation par décret. Mais le texte ajoute que l'arrêté d'approbation fixera les tarifs afférents aux droits et redevances dont la perception sera autorisée. La Cour de Saigon a vu dans cette disposition une dérogation à la règle générale de l'article 6 du décret du 20 octobre 1911, ce qui est une erreur, car cet article n'exige l'approbation par décret que pour les arrêtés qui déterminent « le mode d'assiette et les règles de perception des contributions indirectes », et non pour ceux qui fixent les tarifs. Il est vrai que l'article 74 du décret du 30 décembre 1912 exige l'approbation par décret, même pour la quotité, en ce qui concerne « les impôts et taxes autres que les contributions indirectes ». Mais il ne peut s'agir ici que de contributions indirectes, puisque les décrets en question sont abandonnés par le budget général de l'Indo-Chine, qui n'est alimenté, en dehors des droits d'entrée et de sortie, ou des recettes des services mis à sa charge, que par les contributions indirectes.

(5) R. 1921, 1, 419. — V. Chap. II, § 68.

des communes mixtes, lui avait laissé toute latitude pour déterminer le régime financier de ces communes. L'arrêté du gouverneur général du 16 janvier 1921 (1), pris en exécution de ce décret, confirmé par le nouvel arrêté du 27 novembre 1929 (2), range au nombre des recettes ordinaires du budget, à l'article 30, d'une part, la part proportionnelle, fixée par arrêt du lieutenant-gouverneur dans les formes réglementaires, sur le produit des impôts, droits et taxes perçus dans les limites de la commune mixte au profit du budget local, et d'autre part, toutes autres recettes qui peuvent être attribuées à la commune mixte par décision spéciale du gouverneur général. Cette disposition, qui n'a rien d'impératif (3) et qui laisse le champ libre aux décisions spéciales, a subi des variations dans l'application. C'est ainsi qu'à Conakry et à Kankan, les recettes de la commune mixte prévoient une taxe sur la propriété bâtie et non bâtie et une taxe sur les chiens et autres animaux, mais aucune part sur les taxes locales (4). A Cotonou et à Porto-Novo, les arrêtés de la même date prévoient la part proportionnelle dans les taxes locales, et en outre « le produit des taxes municipales autorisées dans les formes réglementaires » (5). A Kayes, à Bamako, à Mopté, à Grand-Bassam et à Abidjan, les arrêtés de la même date mentionnent à la fois une part sur les taxes locales, et des taxes sur la propriété bâtie et non bâtie, les véhicules et les chiens ; pour ces deux dernières communes, il est prévu, en outre, des droits de marché et de stationnement (6). Les arrêtés du 25 septembre 1922, réorganisant les communes mixtes de Kaolack, Louga, Fatick, Thiès, Tivaouane, Mekhé, Diourbel, Ziguinchor et Foundiougue, ne parlent plus que de la part proportionnelle sur les impôts locaux (7).

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, les arrêtés du gouverneur général du 10 juillet 1920, pris en vertu des pouvoirs que lui attribue le décret du 14 mars 1911 (8), et réorganisant les communes de Brazzaville, Libreville, Bangui et Fort-Lamy, comprennent dans les recettes ordinaires du budget communal : les 3/4 du produit de l'impôt de capitation ; les 3/4 du produit de l'impôt foncier, mobilier et locatif, les 3/4 du produit des patentes et licences, en tant que ces impôts sont perçus dans les limites de la commune, et en outre, diverses taxes énumérées au texte, sans préjudice de celles qui pourraient être autorisées par la suite.

Madagascar. — A Madagascar, l'article 2 du décret du 2 février 1899 (9) autorisait le gouverneur général, en instituant des commu-

(1) R. 1922, 1, 284.
(2) R. 1930, 1, 155.
(3) Art. 30 de l'arrêté du 16 janvier 1921 et 41 du décret du 27 novembre 1929 : « Les recettes ordinaires *peuvent* se composer..... »
(4) Art. 4 des arrêtés du 30 décembre 1921 (R. 1923, 1, 379 et 381).
(5) Art. 4 de l'arrêté du 30 décembre 1921 (R. 1923, 1, 383).
(6) Art. 4 des arrêtés du 30 décembre 1921 (R. 1923, 1, 385, 387, 388, 390, 392).
(7) R. 1923, 1, 440 et 442.
(8) R. 1911, 1, 420, et 1921, 1 ,272, 276, 277, 278.
(9) R. 1899, 1, 122.

nes, à « fixer la nomenclature des impôts perçus dans les centres érigés en communes » en distinguant les revenus communaux et ceux du budget de la colonie. L'arrêté du 23 octobre 1908 (1), pris en exécution de ce décret, et qui régit encore les villes de Tananarive, Antsirabe et Mananjary (2) prévoit à l'article 30, comme recettes ordinaires du budget communal, « le produit de tous les impôts et droits communaux existant jusqu'à ce jour et de ceux dont la perception est ou sera autorisée par arrêté du gouverneur général pris en conseil d'administration », et aussi « une part dans le dixième du produit de la taxe de consommation » (3).

Le décret du 9 octobre 1913 (4), sous le régime duquel ont été instituées les municipalités de Diégo-Suarez, Fianarantsoa, Majunga et Nossi-Bé (5), reproduit les termes de l'arrêté de 1908, en ajoutant à la nomenclature le tiers du montant brut des patentes et licences délivrées dans la commune.

Tout impôt communal établi sans l'autorisation du gouverneur général est illégal. Doit être assimilé à un impôt le monopole concédé à un commerçant par une municipalité de vendre un produit déterminé, tel que l'opium (6). L'autorisation du gouverneur général doit être donnée en conseil d'administration (7).

Approbation des taxes municipales. — Dans toutes les colonies autres que les Antilles et la Réunion, l'approbation d'une délibération d'un conseil municipal votant une taxe peut être donnée sous forme d'arrêté instituant la taxe, et visant la délibération (8). A plus forte raison, le maire peut-il porter une taxe régulièrement votée et approuvée à la connaissance des contribuables par voie d'arrêté statuant directement (9).

§ 379

Impôts et taxes perçus au profit d'établissements publics. — Des impôts ou taxes peuvent encore être perçus, aux colonies, comme dans la métropole, au profit d'établissements publics, tels que les chambres de commerce, d'industrie ou d'agriculture, ou les ports autonomes.

Chambres de commerce, d'industrie ou d'agriculture. — En ce qui concerne les chambres de commerce (10), d'industrie ou d'agriculture, ces impôts ou taxes ne peuvent être perçus

(1) R. 1910, 1, 28.
(2) V. Chap. II, § 71.
(3) V. l'article 10 du décret du 26 août 1924 (R. 1924, 1, 424), aux termes duquel le dixième du produit de la taxe de consommation est réparti entre les communes.
(4) R. 1914, 1, 220I
(5) Arrêtés des 30 juin 1914 (R. 1916, 1, 589) et 29 juin 1921 (R. 1922, 1, 212).
(6) Cour d'appel de Madagascar, 26 juin 1905 (R. 1907, 3, 25).
(7) Art. 80 du décret du 9 octobre 1913. Sous le régime de la législation antérieure, v. l'arrêt cité à la note précédente.
(8) Req. rej. 3 août 1926 (R. 1926, 3, 237).
(9) Conseil d'Etat, 5 mai 1922 (R. 1922, 3, 149).
(10) V. le Chapitre sur les chambres de commerce.

qu'à la double condition que l'établissement public en question soit doté de la personnalité civile, ce qui ne peut se faire que par décret (1), et que chaque impôt ou taxe soit spécialement autorisé par l'autorité ayant qualité pour approuver les impôts, c'est-à-dire, lorsqu'il s'agit de taxes indirectes, par décret ou par arrêté ministériel, ou par arrêté du gouverneur ou gouverneur général lorsque le chef de la colonie a reçu délégation expresse à cet effet.

Toutefois, lorsqu'il s'agit du produit de l'exploitation de magasins, d'apparaux ou d'outillage, qui n'a pas le caractère d'impôt ou de taxe, l'autorisation par décret ne paraît pas nécessaire (2).

Indo-Chine. — Ces principes n'ont pas toujours été, à l'origine, nettement aperçus et suivis. C'est ainsi que les chambres de commerce de l'Indo-Chine avaient été créées et organisées par arrêté du gouverneur général du 14 novembre 1901, qui est resté longtemps sans approbation. Le décret approbatif est du 25 avril 1910 (3). La chambre de commerce de Haïphong, en particulier, avait passé avec le gouvernement général, le 1er avril 1904, puis le 30 avril 1909, des contrats prévoyant un certain nombre de taxes et droits divers, et un arrêté du gouverneur général du 30 avril 1909 avait autorisé cette chambre à contracter un emprunt et à percevoir, pour faire face aux annuités, une taxe de péage sur les marchandises importées et exportées. Ces taxes, à l'exception de celles qui avaient le caractère de rémunération d'un service rendu, ont dû être approuvées par décret du 18 août 1905 et par un second décret du 25 avril 1910 (4), laissant à un arrêté du gouverneur général le soin d'approuver les autres (5).

La situation des chambres de commerce de l'Indo-Chine restait toujours, dans l'ensemble, incertaine et critiquable. C'était encore un arrêté du gouverneur général du 25 février 1913 (6) qui avait réorganisé la chambre consultative mixte de commerce et d'agriculture de l'Annam, et qui lui avait accordé le produit d'une contribution spéciale portant sur le droit fixe des patentes : impôt direct qui pouvait être établi par le lieutenant-gouverneur sous l'approbation du gouverneur général. Il avait fallu un décret, le 29 novembre 1921 (7), pour affecter une nouvelle taxe de péage à un emprunt contracté par la chambre de commerce de Haïphong.

---

(1) Avis de la section des finances du Conseil d'Etat du 30 juin 1908.

(2) V. le rapport précédant le décret du 25 avril 1910 sur les chambres de commerce de l'Indo-Chine (R. 1910, 1, 692). Suivant ce rapport, il s'agirait de taxes ayant le caractère de rémunération d'un service rendu. Cette considération ne serait peut être pas suffisante : car des taxes présentant ce caractère spécial ne cessent pas d'être des taxes. Il semble plus exact de dire que ce sont des produits d'une exploitation industrielle ou commerciale, bien plutôt que des contributions publiques.

(3) R. 1910, 1, 692.

(4) R. 1906, 1, 460, et 1910, 1, 693.

(5) Arrêté du 17 juillet 1910 (R. 1911, 1, 507).

(6) R. 1915, 1, 643.

(7) R. 1921, 1, 260.

Le décret du 27 mai 1922 (1) a régularisé la situation en décidant que les chambres de commerce de l'Indo-Chine sont des établissements publics, institués par le gouverneur général en conseil de gouvernement, et en leur attribuant à titre de ressource ordinaire une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes. Le service des emprunts est assuré, si ces emprunts ont pour objet de fonder des établissements gérés par les chambres, par le produit de leur exploitation, et s'il y a lieu par les centimes additionnels aux patentes ; s'ils intéressent des travaux ou services publics, par le produit de péages ou droits établis dans les conditions prévues pour l'établissement des taxes du budget général.

Un autre décret du 30 avril 1925 (2) a statué à peu près dans les mêmes termes en ce qui concerne les chambres d'agriculture. Les taxes, droits et primes en rémunération de services rendus sont compris dans les recettes ordinaires, et les centimes additionnels portent sur la contribution foncière. Trois chambres d'agriculture ont été créées dans ces conditions (3).

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale aussi, les chambres de commerce avaient été d'abord organisées par arrêtés du gouverneur général, qui leur accordait comme recettes ordinaires, outre le produit de l'exploitation des magasins et autres installations, une part du produit des patentes déterminée chaque année par arrêté spécial du lieutenant-gouverneur en conseil privé, et au Sénégal après délibération du conseil général (4).

Comme en Indo-Chine, la situation a été régularisée après coup par décret du 15 mars 1917 (5), qui confère au gouverneur général le pouvoir d'instituer des chambres de commerce, de leur conférer la personnalité civile, et de déterminer les ressources dont la perception est autorisée au profit de leur budget. En exécution de ce décret, un arrêté du gouverneur général du 30 décembre 1920 (6), réorganisant les chambres de commerce de la colonie, leur attribue les mêmes ressources que les arrêtés précédents, avec la différence que la personnalité civile qui leur est conférée ôte toute objection à cette perception (7). Pour assurer le service des emprunts, il peut être créé, dans les conditions prévues par les

(1) R. 1922, 1, 783.
(2) R. 1925, 1, 573.
(3) Arrêtés des 10 juillet 1925 et 3 juillet 1931 (Cochinchine, R. 1926, 1, 607, et 1932) ; 30 octobre 1925 (Tonkin et Nord-Annam, R. 1926, 1, 628 et 636).
(4) Arrêtés des 31 décembre 1906 (R. 1908, 1, 322), 21 juin 1911 (R. 1913, 1, 882 et 886), 17 novembre 1913 (R. 1914, 1, 784).
(5) R. 1917, 1, 243.
(6) R. 1922, 1, 273.
(7) Il n'est plus question, en ce qui concerne le Sénégal, du vote du conseil général. L'article 43 du décret du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 405) qui a institué le conseil colonial, tout en reproduisant à l'article 43 la disposition du décret du 4 février 1879 (art. 35) qui attribuait au conseil général le pouvoir de délibérer sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes, ajoute : « à percevoir au profit de la colonie ». Le conseil colonial n'a donc pas à intervenir pour établir des taxes au profit des chambres de commerce.

règlements, une imposition extraordinaire spéciale, des péages ou des droits.

Ces dispositions ont été confirmées par un nouvel arrêté du 16 août 1923 (1), qui reproduit les termes du décret de l'Indo-Chine précité du 27 mai 1922.

Les chambres d'agriculture et d'industrie ont été créées en Afrique occidentale par le gouverneur général en vertu d'un décret du 9 mars 1925 (2), conçu à peu près dans les mêmes termes que celui du 15 mars 1917 précité. En exécution de ce décret, un arrêté du gouverneur général du 20 juin 1925 (3), portant règlement général sur la création de ces chambres, ne comprend parmi leurs recettes ordinaires que les taxes, droits ou primes en rémunération des services rendus, autorisées par arrêté du lieutenant-gouverneur.

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, où aucun décret n'est intervenu, l'arrêté du gouverneur général du 31 juillet 1912, instituant des comités consultatifs du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, ne leur a attribué le produit d'aucune taxe.

Madagascar. — Il en a été longtemps de même à Madagascar, où des arrêtés du gouverneur général avaient créé des chambres consultatives de commerce et d'industrie, ou d'agriculture, sans leur attribuer ni personnalité ni budget (4). Un premier décret du 12 juin 1919 (5) autorisait le gouverneur général à transformer les chambres consultatives en chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, dotées de la personnalité civile, et dont les ressources comprenaient le produit des exploitations, des centimes additionnels, et, dans les villes maritimes, des droits de port et de quai. Le décret du 10 décembre 1928 (6), réorganisant ces chambres, leur attribue, par une formule plus large, outre le revenu des établissements et entreprises dont elles ont la charge, des centimes additionnels aux impôts professionnels ou des ristournes sur ces mêmes impôts, pouvant être complétés par des « taxes spéciales ».

Autres colonies. — Dans les autres colonies, ce sont des décrets qui ont, soit institué les chambres de commerce ou les chambres d'agriculture, soit conféré à ces chambres la personnalité civile et affecté à leur profit le produit de certains impôts. On peut citer : pour la Guadeloupe, les décrets des 22 novembre 1912 (7),

(1) R. 1924, 1, 325.
(2) R. 1925, 1, 327. — Un décret du 21 mai 1919, créant des conseils consultatifs au chef-lieu de chaque colonie du groupe (R. 1912, 1, 636), n'avait reçu aucune exécution.
(3) R. 1926, 1, 372.
(4) Arrêtés des 26 février 1902, 22 août 1906 (R. 1907, 1, 512), 25 juin 1907 (R. 1908, 1, 611), 20 février 1912 (R. 1915, 1, 145), 4 juin 1918 (R. 1920, 1, 655), 13 avril 1920 (R. 1920, 1, 707).
(5) R. 1919, 1, 677.
(6) R. 1929, 1, 248.
(7) R. 1913, 1, 258.

22 avril 1928 (1) et 1er juin 1929 (2) ; pour la Martinique, le décret du 25 avril 1914 (3) ; pour la Réunion, le décret du 30 septembre 1926 réorganisant la chambre d'agriculture (4) ; pour les Etablissements de l'Inde, les décrets du 17 janvier et 26 août 1926 (5), autorisant l'institution de chambres d'agriculture ; pour la Nouvelle-Calédonie, le décret sur la chambre de commerce du 30 août 1924 (6) ; pour la Côte des Somalis, le décret du 25 mai 1912, instituant la chambre de commerce (7); à Saint-Pierre et Miquelon, les décrets des 27 septembre 1926 (8) et 19 août 1929 (9), concernant la chambre de commerce, d'industrie et de pêche ; pour le Cameroun, les décrets des 15 décembre 1926 (10) et 26 janvier 1932 (11), autorisant le commissaire de la République à créer des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture.

Dans la plupart de ces colonies, avant les décrets précités, des chambres consultatives avaient été instituées par arrêtés des gouverneurs, sans personnalité civile et sans affectation du produit d'aucune taxe. Ces décrets leur attribuent, outre les revenus des établissements créés par les chambres, soit un impôt additionnel aux patentes (Guadeloupe, Martinique, Nouvelle-Calédonie, Côte des Somalis, Saint-Pierre et Miquelon), soit une taxe à la sortie (Guadeloupe), soit une part du produit des droits de quai (Martinique), soit des impositions ou taxes additionnels aux droits de sortie ou autres votés par le conseil général (Réunion), soit un pourcentage sur certaines taxes intéressant l'exploitation du port, fixé par le gouverneur en conseil d'administration (Saint-Pierre et Miquelon), soit même, en termes généraux, « toutes autres ressources d'un caractère annuel et permanent légalement mises à la disposition des chambres » (Inde, Réunion), ou plus largement encore celles qui seront déterminées par les arrêtés d'institution du chef de la colonie (Cameroun).

En Océanie et à la Guyane, aucun décret n'est encore intervenu. Une chambre d'agriculture a été instituée en Océanie par arrêtés du gouverneur, sans personnalité civile et sans affectation d'impôts (11).

Au Togo, où aucun décret n'a été rendu, un arrêté du commissaire de la République du 21 juin 1921 (12) avait institué une chambre de commerce à Lomé, et un autre arrêté du 20 juin

(1) R. 1928, 1, 456.
(2) R. 1929, 1, 456. — Ce décret approuve une délibération du conseil général instituant au profit des trois chambres de commerce une taxe sur les sucres à la sortie.
(3) R. 1914, 1, 628.
(4) R. 1926, 1, 793.
(5) R. 1926, 1, 318 et 738.
(6) R. 1924, 1, 681.
(7) R. 1912, 1, 907.
(8) R. 1926, 1, 801.
(9) R. 1930, 1, 94.
(10) R. 1927, 1, 76.
(11) R. 1932.
(12) Arrêtés des 17 mars 1887, 25 janvier 1894, 28 mai 1897, 8 octobre 1903, 27 mai 1911 (R. 1913, 1, 66), 10 janvier 1928 (R. 1930, 1, 205).
(13) R. 1922, 1, 379.

1922 (1) lui avait affecté le produit d'une taxe sur le chiffre d'affaires. Cet arrêté avait été approuvé par décret du 27 septembre 1922 (2). Depuis, des arrêtés des 8 décembre 1924, 28 février 1925 (3) et 28 janvier 1928 (4) ont attribué à la chambre des centimes additionnels aux patentes et licences, des taxes additionnelles sur le tonnage importé et exporté, et toutes taxes qui pourraient être ultérieurement établies. Ces arrêtés ne paraissent pas avoir été spécialement approuvés.

Ports autonomes. — Outre les chambres de commerce, les ports autonomes perçoivent, dans plusieurs colonies, un certain nombre de taxes. L'institution du port autonome et l'attribution des taxes résultent toujours de décrets.

C'est ainsi que le décret du 2 janvier 1914, qui a créé le port autonome de Saigon (5), et celui du 26 juin 1926, qui a créé celui de Haïphong (6), leur ont attribué, outre le produit de l'exploitation de l'outillage public directement administré ou affermé par le conseil, le produit des taxes de toute nature dont la perception aura été régulièrement autorisée, le produit de péages locaux, et même (à Saigon) les produits industriels ou naturels du domaine public. Un arrêté du gouverneur général du 30 janvier 1925 (7), pris en vertu des pouvoirs qui lui avaient été délégués par le décret de 1914, a institué au profit du port autonome de Saigon une taxe sur les passagers embarqués ou débarqués, et un droit de port sur les navires de mer entrant dans le port.

A la Réunion et à la Guadeloupe, où il n'existe pas de port autonome, mais des budgets annexes du port (et à la Réunion, du chemin de fer), les décrets des 12 avril 1930 (8) et 27 août 1925 (9) attribuent à ce budget diverses taxes et surtaxes.

SECTION III.

Enumération des principaux impôts coloniaux.

Il n'entre pas dans le plan du présent Traité de dresser le tableau des divers impôts, cotisations et taxes perçues dans les colonies françaises (10). Mais il est essentiel de passer en revue les princi-

---

(1) R. 1923, 1, 469.
(2) *Ibid.*
(3) R. 1926, 1, 407.
(4) R. 1929, 1, 389.
(5) R. 1914, 1, 473.
(6) R. 1926, 1, 520.
(7) R. 1926, 1, 561.
(8) R. 1930, 1, 513.
(9) R. 1924, 1, 654.
(10) On trouvera ce tableau, assez complet, au titre III de l'ouvrage intitulé : Législation et finances coloniales, 1930. — V. aussi : Boyer, les impôts coloniaux, 1930.

paux de ces impôts et taxes, et d'en relever les dates d'établissements et les modalités dans chaque colonie.

Une place à part doit être faite aux douanes, qui font l'objet du chapitre suivant.

§ 380

Impôt foncier. — L'impôt foncier a été établi à la Réunion par un arrêté de 1824 et un décret colonial du 7 avril 1838, à la Guyane par un décret du 11 juillet 1837, au Sénégal par un arrêté du 15 mai 1837, dans l'Inde par des arrêtés différant pour chaque Etablissement, qui remontent à 1834, à la Guadeloupe par un décret colonial du 21 janvier 1841, à la Martinique par un arrêté du 16 janvier 1850, à Saint-Pierre et Miquelon par un arrêté du 6 décembre 1862.

Dans les autres colonies, l'introduction de l'impôt foncier est beaucoup plus récente, et remonte, pour la Cochinchine, à un arrêté du 7 juin 1875, pour le Gabon à un arrêté du 10 décembre 1877, pour le Tonkin à un arrêté du 12 décembre 1885, pour l'Océanie à un arrêté du 23 décembre 1904 (1), pour la Nouvelle-Calédonie à une délibération du conseil général approuvée par décret du 16 novembre 1906, pour Madagascar, à des arrêtés des 31 décembre 1924 (2) et 24 février 1927 (3). Ces textes, maintes fois modifiés et remaniés, ont ce trait commun que l'impôt foncier, presque toujours assez faible, ne frappe généralement qu'une catégorie de terrains ou d'immeubles, ou même est restreint à certaines villes.

§ 381

Impôt personnel et mobilier. — L'impôt mobilier est à peu près inexistant aux colonies. On le rencontre à la Martinique, où il a été établi par arrêté du 10 janvier 1850 ; à la Guadeloupe, où il a été introduit par arrêté du 23 décembre 1868, Il figure aussi comme complément de la cote personnelle au Sénégal et en Guinée.

Par contre, l'impôt personnel est très répandu. Dans les colonies où existent des indigènes, il fait l'objet d'une législation spéciale pour les indigènes, et prend le nom de capitation. La capitation sur les indigènes existe dans les colonies de l'Afrique occidentale, sauf au Sénégal, dans celles de l'Afrique équatoriale, au Togo, au Cameroun, en Indo-Chine, en Nouvelle-Calédonie et à Madagascar. On trouve l'impôt personnel établi, pour les européens, souvent avec complication d'impôt sur le revenu, au Sénégal, par décret du 4 août 1860, à Mayotte et à Nossi-Bé par arrêtés des 22 octobre 1878 et 7 décembre 1880, en Cochinchine par

(1) R. 1906, 1, 335.
(2) R. 1926, 1, 824.
(3) R. 1928, 1, 515.

arrêté du 14 décembre 1882 ; dans toute l'Indo-Chine par arrêtés du gouverneur général des 26 et 28 juin 1920, approuvant des arrêtés des résidents supérieurs et une délibération du conseil colonial de la Cochinchine (1), au Cambodge par arrêté du 6 janvier 1930 (2), à Madagascar, par arrêté du 24 février 1927, dans les différentes colonies de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale, au Togo, au Cameroun et à Madagascar, par toute une série d'arrêtés locaux.

Les indigènes sont, en outre, en Afrique équatoriale et occidentale, au Togo et au Cameroun, astreints à des prestations, c'est à dire à des journées de travail pour l'exécution des travaux publics. Le décret du 21 août 1930, réglementant le travail public obligatoire aux colonies et pays de protectorat autres que les Antilles et la Réunion (3), a prescrit aux gouverneurs généraux et aux gouverneurs de prendre, dans les six mois, des arrêtés, soumis à l'approbation ministérielle, et réglementant à nouveau la matière. Ces arrêtés ont été pris pour la Côte d'Ivoire le 20 novembre 1930 (4).

§ 382

Patentes. — Un des impôts les plus répandus aux colonies est celui des patentes. Il existe dans les anciennes colonies en vertu de textes dont quelques-uns remontent à près d'un siècle. Il a été introduit dans toutes les colonies, et y a fait l'objet d'une législation extrêmement touffue et constamment renouvelée. Cette législation est très analogue aux lois métropolitaines sur la matière. On y retrouve notamment l'exemption en faveur des agriculteurs vendant leurs produits, exemption que le Conseil d'Etat a refusé d'appliquer à une société concessionnaire dont les opérations n'étaient pas purement agricoles (5).

Au Cambodge, au Tonkin et en Annam, une patente spéciale est imposée aux cambodgiens ou annamites, qui sont soumis en cette matière à une législation particulière (6). En Cochinchine, au contraire, la législation est commune aux français, aux sujets et protégés français et aux étrangers (7).

---

(1) R. 1921, 1, 1073.
(2) R. 1931, 1, 345.
(3) R. 1931, 1, 27.
(4) R. 1931, 1, 256.
(5) Conseil d'Etat, 22 février 1924 (R. 1926, 3, 48).
(6) Pour le Tonkin : arrêté du gouverneur général du 3 août 1912 (R. 1913, 1, 952). Pour l'Annam, arrêté du 7 juin 1915 appliquant la législation du Tonkin (R. 1916, 1, 478). Pour le Cambodge : ordonnance royale du 3 octobre 1919 et arrêté du 15 du même mois (R. 1920, 1, 1199), refondues par ordonnance du 30 décembre 1926 et arrêté du 1er mai 1927 (R. 1928, 1, 298), puis par ordonnance royale du 20 janvier 1930 et arrêté du 6 janvier 1930 (R. 1931, 1, 345).
(7) Arrêté du gouverneur général du 25 novembre 1920 (R. 1921, 1, 1134), refondu par arrêté du 30 décembre 1925 (R. 1927, 1, 593), puis par arrêté du 30 octobre 1930 (R. 1931, 1, 402), tous ces arrêtés approuvant des délibérations du conseil colonial.

§ 383

Impôt général sur le revenu. — L'impôt général sur le revenu n'existe qu'à la Guadeloupe, où il a été introduit par délibération du conseil général rendue exécutoire par arrêté du gouverneur du 29 juin 1921 (1) ; à la Guyane, où il a été établi par délibération du conseil général du 22 août 1924, approuvée par décret du 29 avril 1925 (2) ; à la Martinique, où il a fait l'objet de deux délibérations des 10 juin et 30 novembre 1927, approuvées, la première, par arrêté du gouverneur du 9 juillet suivant, la seconde par décret du 20 juillet 1928 (3). Etabli à la Réunion par délibération du conseil général du 9 juin 1927, approuvée par décret du 28 novembre suivant (4), il y a été supprimé par délibération du 13 juin 1928, approuvée par décret du 14 avril 1929 (5).

Une délibération du conseil général du Sénégal du 5 décembre 1918, qui établissait l'impôt sur le revenu dans des conditions analogues à celles de la métropole, n'a pas été approuvée (6), à raison des difficultés de perception.

A Madagascar, l'impôt personnel comprend, outre la taxe fixe, une taxe additionnelle proportionnelle au revenu net qui est en réalité un impôt sur le revenu. Etablie d'abord séparément pour les européens et pour les indigènes par arrêtés des 28 octobre et 31 décembre 1924 (7), elle a été ensuite constituée en taxe unique par arrêté du 24 février 1927 (8).

Dans les divers pays de l'Indo-Chine, la taxe personnelle est aussi majorée d'une taxe additionnelle, mais cette taxe n'est pas proportionnelle au revenu : c'est seulement un droit gradué (9).

---

(1) L'assiette, les règles de perception et les conditions d'application en ont été remaniées par délibération du conseil général du 29 juin 1922 et arrêtés du gouverneur du 29 juin et 10 juillet suivants (R. 1930, 1, 535). — Un décret du 31 août 1922, (R. 1923, 1, 35) a rendu applicables à la colonie les dispositions de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1914, concernant le secret professionnel des fonctionnaires chargés de l'assiette, de la perception et du contentieux de l'impôt, dispositions qui avaient dû être retranchées de la délibération de 1921 comme excédant, par leur caractère pénal, les pouvoirs de l'assemblée locale. — L'assiette de l'impôt a été modifiée par délibérations des 21 et 28 novembre 1927, approuvées par décret du 20 juillet 1928 (R. 1928, 1, 674).

(2) R. 1926, 1, 571.

(3) R. 1928, 1, 673. — Un décret du 31 mai 1928 (R. 1928, 1, 596) y avait rendu applicables, pour les mêmes raisons qu'à la Guadeloupe, l'article 23 de la loi du 15 juillet 1914, ainsi que les articles 31 de la loi du 31 juillet 1920, 6 et 32 de la loi du 4 avril 1926. — Une délibération du conseil général du 11 décembre 1929, augmentant le taux de l'impôt pour gager un emprunt, a été annulée par décret du 15 avril 1930 (R. 1930, 1, 421).

(4) R. 1928, 1, 101.

(5) R. 1931, 1, 136.

(6) Décret du 3 septembre 1918 (R. 1918, 1, 543).

(7) R. 1925, 1, 620, et 1926, 1, 832.

(8) R. 1928, 1, 509.

(9) Cochinchine : délibérations du conseil colonial des 7 et 8 octobre 1920, approuvées par arrêté du 25 du même mois (R. 1921, 1, 1131). — Tonkin (pour les européens et les asiatiques étrangers) : arrêtés du résident supérieur du 21 décembre 1920 (R. 1921, 1, 553). — Cambodge (asiatiques étrangers) : arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1919 (R. 1920, 1, 1225).

§ 384

Impôt sur le revenu des valeurs mobilières. — L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières a été établi à la Martinique par délibération du conseil général du 18 juillet 1883, approuvée par décret du 15 octobre suivant. Ces textes ont été remaniés, notamment, par décret du 9 septembre 1926 (1), approuvant deux délibérations du conseil général, et par un autre décret approbatif du 1er décembre 1929 (2).

A la Guadeloupe, une délibération du conseil général du 14 décembre 1887, approuvée par décret du 12 février 1889, a rendu applicable à la colonie toute la législation métropolitaine sur la matière. Une délibération du 23 novembre 1925, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur du 22 janvier 1926, a porté le taux à 10 %.

A la Réunion, l'impôt a été établi par délibération du conseil général du 21 mai 1907, approuvée par décret du 27 juillet suivant (3). Le taux de 4 % a été majoré de deux décimes ½ par délibération du 22 novembre 1921, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur du 28 décembre.

L'impôt était introduit en Indo-Chine, presque en même temps qu'à la Réunion, par décret du 23 mai 1907 (4) et arrêté du gouverneur général du 7 juin 1907 (5), rendant applicable à la colonie la législation métropolitaine. Ces textes ont été modifiés depuis par les arrêtés du gouverneur général du 23 octobre 1920 (6), portant la taxe à 6 %, approuvé par décret du 22 avril 1921 (7), — du 29 juillet 1921 (8), approuvé par décret du 8 novembre suivant (9), — du 26 juillet 1923 (10), approuvé par décret du 27 décembre suivant (11) — et du 23 septembre 1926 (12), portant la taxe à 8 %, approuvé par décret du 16 février 1927 (13).

A la Nouvelle-Calédonie, l'impôt résulte d'un arrêté du gouverneur général du 12 novembre 1924, approuvé par décret du 25 mars 1925 (14).

A Madagascar, il a été créé par arrêté du gouverneur général du 10 janvier 1928 (15).

Enfin, en Afrique équatoriale, un premier arrêté du gouverneur général du 30 octobre 1926 (16), approuvé par décret du 29 juin

---

(1) R. 1926, 1, 735.
(2) R. 1930, 1, 56.
(3) R. 1908, 1, 522.
(4) R. 1908, 1, 251.
(5) *Ibid.*, 252.
(6) R. 1921, 1, 1128.
(7) *Ibid.*, 1130.
(8) R. 1923, 1, 687.
(9) *Ibid.*, 688.
(10) R. 1925, 1, 359.
(11) *Ibid.*, p. 360.
(12) R. 1927, 1, 694.
(13) *Ibid.*
(14) R. 1926, 1, 421.
(15) R. 1929, 1, 583.
(16) R. 1928, 1, 64.

1927 (1), a été abrogé et remplacé par un arrêté du 20 novembre 1928 (2), approuvé par décret du 18 juillet 1929 (3).

§ 385

Impôt sur le chiffre d'affaires. — L'impôt sur le chiffre d'affaires n'a été introduit que dans un très petit nombre de colonies : le Dahomey (4), la Haute-Volta (5), le Togo (6), l'Océanie (7). Dans cette dernière colonie, il a donné lieu à de nombreuses difficultés, dont plusieurs étaient d'ordre juridique. Le tribunal supérieur de Papeete, par arrêts des 12 avril 1923 et 10 septembre 1925 (8), et le Conseil d'Etat, par arrêt du 25 novembre 1925 (9), ont jugé que l'arrêté du gouverneur était régulier, que l'impôt, bien que comportant un droit de sortie en même temps qu'une taxe sur les affaires faites à l'intérieur, n'avait pas le caractère d'un droit de douane, que les amendes édictées étaient régulières, et qu'enfin, à raison du mode d'établissement et de recouvrement de l'impôt, le contentieux en avait pu être déféré au Conseil du contentieux administratif, exception faite de la procédure de poursuite, dont la régularité ne peut être appréciée que par l'autorité judiciaire, comme la Chambre criminelle a dû le reconnaître à son tour par arrêt de cassation du 6 août 1926(10). Toute cette discussion est devenue historique, au moins en ce qui concerne la colonie, l'impôt ayant été supprimé et l'arrêté constitutif abrogé par arrêté du gouverneur du 10 décembre 1928, qui l'a remplacé par une taxe à l'importation et à l'exportation (11).

Dans plusieurs colonies, comme à la Martinique, à la Guadeloupe, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Guyane, il a été établi dès l'origine, pour tenir lieu de la taxe sur le chiffre d'affaires, une taxe à l'importation, ou un droit de sortie, ou une taxe portant à la fois sur les marchandises importées ou exportées et sur le commerce intérieur (12)

A Madagascar (13), et dans plusieurs colonies de l'Afrique occi-

(1) *Ibid.*, 66.
(2) R. 1930, 1, 131.
(3) R. *ibid.*, 137.
(4) Arrêté du 3 septembre 1929. — Modifié par arrêté du 18 juillet 1930 (R. 1932).
(5) Arrêté du 25 octobre 1929.
(6) Arrêté du 22 octobre 1929.
(7) Arrêté du 29 décembre 1921, approuvé par décret du 24 avril 1922. — Ce décret n'était pas nécessaire, l'arrêté pouvant être approuvé par le ministre, aux termes de l'article 74 du décret du 30 décembre 1912. Le décret avait été pris pour approuver des pénalités supérieures aux peines de simple police, ce qui était une erreur, les décrets des 6 mars et 20 septembre 1877 n'ayant pas d'application aux arrêtés qui établissent des taxes (V. plus haut, § 371, et au *Recueil* 1926, 1, 69, les conclusions du commissaire du gouvernement sur l'affaire jugée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 novembre 1925).
(8) R. 1926, 3, 116.
(9) R. 1926, 3, 60.
(10) R. 1927, 3, 125.
(11) R. 1930, 1, 211.
(12) Guyane : Arrêtés des 27 mai 1925 et 30 décembre 1927.
(13) Arrêté du 17 août 1928 (R. 1929, 1, 590).

dentale (1), c'est une taxe additionnelle à la patente qui a frappé le commerce.

Taxe générale intérieure en Indo-Chine. — Mais des mesures plus générales et plus importantes ont été prises en Indo-Chine et en Afrique occidentale.

Un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 8 avril 1927, approuvé par décret du 22 du même mois (2) a institué dans les cinq pays de l'Union indochinoise une taxe générale intérieure de 2 % *ad valorem* sur toutes marchandises, denrées, objets introduits dans le pays ou produits dans le pays, soit qu'ils soient destinés à y être consommés, soit qu'ils soient destinés à en être exportés. Ce dernier trait distingue essentiellement cette taxe des taxes de consommation : c'est une taxe sur la production, qui atteint le commerce, l'industrie et l'agriculture.

Pour les produits importés de l'extérieur, la perception a lieu dans les bureaux des douanes au moment de la mise à la consommation. Pour les produits indigènes, la perception a lieu sur place au moment de l'extraction du sol de la récolte ou de la fabrication. Exception est faite pour les produits du sol autres que les paddys, riz et dérivés : pour ces produits, la taxe est perçue sous la forme d'un droit de sortie.

La taxe frappe tous les produits importés de l'extérieur sans distinction d'origine et de provenance. Comme, de plus, elle frappe les similaires de l'intérieur, elle n'est à aucun titre un droit de douane, bien qu'elle soit perçue par le service des douanes suivant les règles établies pour la perception des droits de douane, et que les infractions soient poursuivies conformément à ces mêmes règles (3).

Un arrêté du gouverneur général du 19 juillet 1927 (4) a déterminé les modalités de perception de la taxe générale intérieure. La procédure consiste essentiellement en une déclaration trimestrielle du contribuable, qui peut opter pour le régime du forfait : les petits contribuables, dont la production est inférieure à 12000 piastres, sont admis à un abonnement fixé à 5 % du montant de la patente ou de l'impôt foncier. Le service des douanes est chargé de la perception à l'intérieur comme de la perception à l'entrée.

Plusieurs arrêtés ont prononcé des exemptions de la taxe générale intérieure. Un arrêté du gouverneur général du 28 avril 1928, approuvé par décret du 26 juin 1928 (5), a exempté les maïs. Un arrêté du 5 juillet 1928, approuvé par décret du 19 août suivant (6),

(1) Sénégal : délibération du conseil colonial du 18 octobre 1923 (R. 1925, 1, 229). — Soudan : arrêté du 25 novembre 1925 (R. 1926, 1, 402). — Mauritanie : arrêté du 10 mai 1926. — Côte d'Ivoire : arrêté du 16 juillet 1927 (R. 1928, 1, 693). — Guinée : arrêté du 15 octobre 1929.

(2) R. 1928, 1, 294 et 295.

(3) V. Ch. XI (Douanes), §§ 395 et suiv.

(4) R. 1928, 1, 302. — Deux arrêtés du 18 mai 1928 (R. 1929, 1, 549), approuvés par décret du 3 janvier 1929, ont fixé les conditions d'application de l'arrêté du 8 avril 1927.

(5) R. 1929, 1, 549.

(6) R. 1929, 1, 557.

a exempté les navires et chaloupes. Un arrêté du 18 juillet 1928, approuvé par décret du 3 janvier 1929 (1), a exempté les marchandises importées par les services publics, les communes, les établissements publics et les associations syndicales au titre des prestations en nature.

Taxe compensatrice en Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, un arrêté du gouverneur général du 27 novembre 1929 (2), établissant une taxe compensatrice sur certains produits versés dans la consommation intérieure qui ne sont point assujettis à la taxe additionnelle à la patente, a été abrogé et remplacé par un nouvel arrêté du 28 février 1930, approuvé par décret du 8 juillet suivant (3).

La taxe compensatrice, qui profite à celles des colonies du groupe, autres que le Sénégal, dans lesquelles existe une taxe additionnelle à la patente ou une taxe sur le chiffre d'affaires (4), mais qui est établie par le gouverneur général parce qu'elle comporte une perception à l'entrée, est perçue sur les marchandises, denrées, fournitures ou objets mis à la consommation ou versés sur le marché intérieur par les particuliers, sociétés, groupements, etc... non assujettis à la patente, ou pour les patentés sur les marchandises, denrées, fournitures ou objets reçus par eux et qui ne sont pas atteints par la taxe additionnelle comme n'étant pas destinés à leur commerce. Elle est perçue par le service des douanes, et les règlements douaniers, notamment le décret du 27 novembre 1915 (5), lui sont applicables.

Au Sénégal, où une taxe additionnelle à la patente avait été instituée par délibération du conseil colonial du 18 octobre 1923 et arrêté du lieutenant-gouverneur du 19 décembre suivant (6), une taxe compensatrice, semblable à celle qui a été établie pour les autres colonies du groupe, a été instituée par délibération du 10 février 1930, approuvée le 11 avril par le gouverneur général (7).

§ 386

Monopoles. — Aucun principe ne s'oppose à ce que les impôts et taxes soient établis sous la forme de monopole. Si la question peut faire difficulté en ce qui concerne les communes (8), surtout lorsque le monopole a été concédé par contrat à un particulier, et lorsque la procédure régulière n'a pas été observée, les colonies, au contraire, dont les représentants, gouverneurs et con-

(1) R. 1929, 1, 559.
(2) R. 1930, 1, 187.
(3) R. 1931, 1, 225 et 226.
(4) Ces colonies sont à la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Soudan et la Mauritanie, où existe une taxe additionnelle à la patente, le Dahomey et la Haute-Volta, où il existe une taxe sur le chiffre d'affaires (V. plus haut, § 385).
(5) R. 1916, 1, 64.
(6) R. 1925, 1, 229.
(7) R. 1931, 1, 255.
(8) Cour d'appel de Madagascar, 28 juin 1905 (R. 1907, 3, 25).

seils généraux, exercent de larges pouvoirs en matière d'impôts, peuvent légalement leur donner cette forme, et notamment instituer un monopole au profit de l'administration locale. C'est ce qui a été fait en Nouvelle-Calédonie pour les tabacs, par délibérations du conseil général du 31 juillet, 2 et 3 août 1915, approuvées par décret du 17 octobre 1916 (1). Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir formé contre ce décret, a jugé, par arrêt du 12 janvier 1923 (2), d'une part, que le monopole était une des formes légales autorisées pour l'établissement des impôts, et d'autre part, qu'il n'était pas contraire à l'article 5 de la loi du 11 janvier 1892, alors en vigueur, qui exemptait de tout droit de douane les produits originaires d'une colonie française importés dans une autre, cette disposition ne faisant pas obstacle « à ce qu'en vue d'assurer le fonctionnement d'un monopole fiscal régulièrement établi, l'importation d'un produit monopolisé soit soumise à des règles restrictives ».

Indo-Chine. — Opium et sel. — Deux grandes applications du régime du monopole ont été faites en Indo-Chine, pour l'opium, par arrêté du gouverneur général du 7 février 1899, approuvé par décret du 30 août suivant (3), pour le sel, par arrêté du 20 octobre 1899, approuvé par décret du 21 décembre suivant (4).

Le monopole de l'opium est aujourd'hui réglementé par l'arrêté du gouverneur général du 18 octobre 1921, approuvé par décret du 7 mars 1922 (5). Il constitue à la fois un monopole d'achat et de fabrication, et un monopole de vente : le premier étant exploité en régie directe, et le second pouvant être exercé soit en régie directe, soit par des tiers autorisés, fermiers ou régisseurs intéressés. Le monopole s'étend au territoire de Kouang-tchéou-Wan, où la fabrication n'existe pas et où l'importation est interdite, mais où la régie indochinoise est chargée du ravitaillement, et où les débitants agréés par le directeur de la régie peuvent seuls exercer le commerce en gros (6).

Un arrêté du 12 septembre 1929 (7) a réglementé, dans les locaux où se trafique l'opium frauduleux, les visites domiciliaires, qui peuvent être opérées même la nuit.

Les importations, fabrications ou détentions (8) frauduleuses

---

(1) R. 1917, 1, 63. Ce décret est suivi de deux autres, du même jour (p. 66 et 68), fixant, pour le fonctionnement du monopole, les règles de procédure et de compétence, et modifiant, en conséquence, le régime des tabacs fabriqués à l'importation dans la colonie.

(2) R. 1923, 3, 167.

(3) R. 1901, 1, 52 et 105.

(4) R. 1900, 1, 143 et 151. — Le monopole résulte de l'article 9, aux termes duquel les sauniers doivent livrer à l'administration la totalité du produit de leur exploitation. V. Conseil d'Etat, 16 février 1906 (R. 1906, 3, 48).

(5) R. 1923, 1, 627 et 640.

(6) Autre arrêté du 18 octobre 1921 (R. 1923, 1, 627).

(7) R. 1930, 1, 73.

(8) La détention et la manipulation, par un débitant, d'une certaine quantité de dross ne sont punissables, ainsi qu'il a été reconnu par arrêt de la Chambre criminelle du 27 octobre 1905 (R. 1906, 3, 29), sous l'empire du décret du 7 février

sont punies, non seulement d'amende, d'emprisonnement et de confiscation, conformément à la législation douanière (1), mais encore de dommages-intérêts envers la régie, dont le montant ne peut être inférieur à cinq fois la valeur de la quantité de matière frauduleuse (2).

Le monopole du sel (3) a été établi par arrêté du 20 octobre 1899 (4), sous forme de monopole de vente, l'industrie des salines restant libre, sauf la soumission à l'autorisationet à la surveillance administratives et l'obligation de livrer à la régie la totalité du produit de l'exploitation (5). La vente ne pouvait avoir lieu que par les préposés de l'administration ou par des particuliers commissionnés ou agréés par elle (6).

L'arrêté du 20 octobre 1899 avait été complété par arrêté du 23 juin 1903, dont la légalité avait été reconnue par arrêt du Conseil d'Etat du 16 février 1906 (7), bien qu'il n'eût pas été approuvé par décret, — puis refondu par arrêté du 8 novembre 1904 (8), modifié le 18 septembre 1906 (9). Le texte aujourd'hui en vigueur est l'arrêté du 18 octobre 1921 (10), approuvé par décret du 7 mars 1922 (11).

L'article 11 de cet arrêté prévoit l'affermage du monopole de la vente du sel. Le fermier est responsable dans les termes du droit commun du fait de ses préposés ou même de ceux que ces

---

1899, dont les dispositions ont été reproduites par l'arrêté du 18 octobre 1921. Ne sont punissables que la détention dans le rayon frontiere de terre, ou la détention par un non-débitant, sans autorisation, d'un opium autre que celui de la régie (art. 31 et 34).

(1) Articles 31 à 35 de l'arrêté du 18 octobre 1921. — Comme en matière douanière, la confiscation de l'opium de contrebande et des moyens de transport est obligatoire (Crim. cass. 9 févr. 1901, R. 1901, 2, 89).

(2) Art. 42. — Cette disposition, qui se rencontrait déjà à l'article 90 du décret du 7 février 1899, a été arguée d'illégalité, comme excédant les pouvoirs du gouverneur général. Par arrêté du 24 novembre 1900 (R. 1901, 2, 54), la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) a fait justice de cette critique, en considérant que l'amende et les dommages-intérêts avaient le caractère de réparations civiles et non de sanctions pénales, et que d'ailleurs l'arrêté avait été approuvé par décret.

(3) Le sel avait d'abord fait l'objet, en Indo-Chine, d'une taxe de consommation créée pour l'Annam et le Tonkin par arrêté du 1er juin 1897 (R. 1898, 1, 135) et pour la Cochinchine et le Cambodge par arrêté du 15 décembre suivant (*ibid.*, p. 82), approuvés l'un et l'autre par le décret du 30 décembre 1898 (R. 1899, 1, 177).

(4) R. 1900, 1, 143.

(5) Cette obligation ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire d'une saline ou son préposé mette en réserve, sur la saline même, une certaine quantité de sel (Crim. rej. 1er déc. 1921, R. 1922, 3, 19). Le droit du producteur de disposer d'une partie du sel récolté par lui a été consacré par l'arrêté du 10 novembre 1930 précité.

(6) Art. 9 de l'arrêté du 20 octobre 1899. — Conseil d'Etat, 16 février 1906 (R. 1906, 3, 49).

(7) R. 1906, 3, 50. — L'arrêt se fonde sur ce que les dispositions du nouvel arrêté « n'ont eu d'autre objet que de préciser et d'affirmer les droits que l'administration tenait de l'arrêté du 20 octobre 1899 ».

(8) R. 1908, 1, 78.

(9) R. 1908, 1, 146 ».

(10) R. 1923, 1, 633. — Modifié par délibération de grand conseil des intérêts économiques et financiers du 30 octobre 1930, approuvée par arrêté du 10 novembre suivant (R. 1932).

(11) R. 1923, 1, 640.

préposés se sont substitués (1). Ces agents ont le caractèr de délégués de la régie, et par suite le fait par eux de vendre le sel au-dessus du maximum fixé par le contrat de concession constitue, non le délit de tromperie sur la quantité de la marchandise vendue, mais le délit de concussion (2).

Alcool. — L'alcool ne fait l'objet, en Indo-Chine, d'aucun monopole (3), mais d'une réglementation sévère. Le régime de la fabrication et de la vente a été réglementé successivement par les arrêtés des 26 novembre 1895, 12 juillet 1896, 16 septembre 1898 (4), 7 décembre 1899 (5), 20 et 22 décembre 1902 (6). Le texte actuellement en vigueur est le décret du 18 octobre 1921 (7), approuvé par décret du 7 mars 1922 (8), et modifié par arrêtés des 30 octobre 1925 (9) et 12 février 1927 (10).

Bien que le monopole des alcools indigènes n'existe plus, la régie est néanmoins autorisée, par l'article 90 de l'arrêté de 1921, à constituer, dans les régions éloignées des centres de fabrication et généralement partout où elle l'estimera utile aux besoins de la consommation, des dépôts d'alcool indigène gérés soit par elle-même, soit par des représentants autorisés qui prennent le nom de débitants généraux. Ceux-ci sont liés à l'administration par un contrat. Partout où ces dépôts sont créés, et dans l'intérieur du périmètre déterminé par arrêté du gouverneur général, les distillateurs autorisés à fabriquer des alcools indigènes ne peuvent les vendre que par l'intermédiaire de la régie ou du débitant général, à un prix maximum fixé par arrêté du gouverneur général. C'est également un arrêté qui détermine les prix de vente au public.

Comme les agents du fermier du sel, les débitants généraux ne sont pas des commerçants, et les emprunts qu'ils contractent pour les besoins de leur entreprise n'ont pas le caractère commercial : les contestations élevées à leur sujet sont de la compétence des tribunaux civils (11).

Toutes les distilleries sont soumises au régime de l'autorisation préalable (12), pouvant être refusée dans certains cas déterminés, l'administration fixant la quantité approximative de la production autorisée ou le contingent pour chaque établissement. Au moment de la création, par l'arrêté précité du 29 novembre 1905, du mono-

(1) Crim. rej. 29 juillet 1900 (R. 1901, 2, 87).
(2) Crim. 7 juillet 1899 (R. 1899, 2, 103).
(3) Un arrêté du 29 novembre 1905 (R. 1906, 1, 334), qui avait établi le monopole pour les alcools indigènes et vins de Chine, a été abrogé par arrêté du 20 novembre 1913 (R. 1915, 1, 809).
(4) R. 1899, 1, 228.
(5) R. 1900, 1, 268.
(6) R. 1904, 1, 323 et 352. — Approuvés par décret du 7 août 1903 (*ibid.*, 358).
(7) R. 1923, 1, 602.
(8) R. 1923, 1, 640.
(9) R. 1926, 1, 626. — Approuvé par décret du 17 janvier 1926 (*ibid.*, 628).
(10) R. 1929, 1, 497. — Approuvé par décret du 3 mai 1927 (*ibid.*, 498).
(11) Cour d'appel de Hanoï, 23 avril 1926 (R. 1927, 3, 71).
(12) Art. 4 de l'arrêté du 18 octobre 1921.

pole des alcools indigènes, le gouvernement général s'était engagé envers une Société de distilleries, comme contre-partie de l'engagement pris par cette société de fournir à la régie les quantités d'alcool de riz nécessaires à la consommation de la Cochinchine, à ne donner aucune autorisation pour la création de nouveaux établissements ; mais cette obligation a pris fin avec l'expiration du contrat et l'abrogation en 1913 de l'arrêté de 1905 (1).

Les mesures répressives, détaillées par les articles 94 à 128 de l'arrêté, ont donné lieu à une jurisprudence assez nombreuse. Il a été jugé, notamment, que les infractions d'ordre purement matériel, telles que la rupture des capsules de garantie apposées par l'administration, ne peut être excusée par la force majeure (2) ; que la distillation clandestine, punie d'une peine d'emprisonnement par l'article 94 de l'arrêté du 18 octobre 1921, est, non pas une contravention, mais un délit auquel est applicable l'article 59 du code pénal relatif à la complicité (3), et que la confiscation des objets saisis doit toujours être prononcée (4).

Une disposition particulièrement remarquable est celle de l'article 94 de l'arrêté de 1921, reproduite des arrêtés antérieurs, aux termes de laquelle, lorsque les substances et objets délictueux sont trouvés dans un endroit situé en dehors d'une enceinte, à une distance assez éloignée de la maison d'habitation du propriétaire ou du locataire de la propriété, et que des contestations se produisent sur le point de savoir exactement le nom du propriétaire ou locataire responsable de la fraude, l'infraction est imputable jusqu'à preuve du contraire au propriétaire ou au locataire occupant la propriété.

La culpabilité du propriétaire ou locataire ainsi présumée ne peut être excusée par le fait que les objets saisis auraient été déposés sur son terrain par une personne étrangère dans le dessein de lui nuire (5). Elle ne peut céder qu'à une preuve contraire et non à un simple doute (6). Cette présomption s'applique même à une commune, lorsque le terrain est communal : la commune peut ainsi être condamnée à l'amende et à la confiscation, l'une et l'autre étant des peines fiscales et ayant un caractère mixte, celui d'une peine et celui d'une réparation civile (7).

§ 387

Enregistrement et timbre. — Antilles et Guyane. — L'enregistrement a été établi à la Martinique, à la Guadeloupe et à la

(1) Conseil d'Etat, 4 juillet 1924 (R. 1925, 3, 80). — Le texte applicable à l'espèce était l'arrêté du 20 décembre 1902, ; mais la disposition était la même que celle de l'arrêté de 1921.

(2) Crim. cass. 14 janvier 1926 (R. 1926, 3, 102).

(3) Crim. cass. 10 avril 1924 (R. 1924, 3, 209).

(4) Crim. cass. 14 décembre 1899 (R. 1900, 2, 10).

(5) Crim. cass. 7 décembre 1899 (R. 1900, 2, 9).

(6) Crim. cass. 11 avril 1929 (R. 1930, 3, 147) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 18 avril 1916 (R. 1917, 3, 31).

(7) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 17 novembre 1914 (R. 1915, 3, 243) ; 21 février 1922 (R. 1923, 3, 85) ; Crim. cass. 17 juillet 1926 (R. 1927, 3, 36).

Guyane par l'ordonnance du 31 décembre 1828, et à la Réunion par l'ordonnance du 19 juillet 1829. Ces ordonnances sont une adaptation aux quatre colonies de la loi du 22 frimaire an VII.

Ces ordonnances ont subi de nombreuses modifications et additions, qui diffèrent pour chaque colonie, ce qui s'explique aisément, la législation en cette matière appartenant au conseil général, sauf approbation par décret, ou sauf annulation s'il ne s'agit que de tarifs.

Les délibérations des conseils généraux, en cette matière, sont extrêmement nombreuses, et se renouvellent presque chaque année. Il serait sans intérêt d'en dresser la liste, et il suffit de citer, pour la Martinique : la délibération du 19 décembre 1871 ; les délibérations du 7 décembre 1900, approuvées par décret du 3 avril 1901 (1) ; celle du 20 décembre 1901, approuvée par décret du 2 mai 1902 (2), celles du 27 avril 1901, approuvées par décret du 16 décembre suivant (3), dont l'une introduit le principe de l'enregistrement obligatoire des actes sous seings privés ; — pour la Guadeloupe, la délibération du 13 décembre 1911, approuvée par décret du 23 décembre 1913 (4) ; — pour la Guyane, la délibération du 22 décembre 1909, approuvée par décret du 24 juillet 1911 (5) ; — pour la Réunion, les dix délibérations du 21 mai 1907, approuvées par décret du 27 juillet 1907 (6) ; la délibération du 2 mai 1911, approuvée par décret du 10 mai 1912 (7) ; celle du 21 juillet 1926, approuvée par décret du 1er mai 1927 (8).

Le timbre a été établi à la Martinique et à la Guadeloupe par décret du 24 octobre 1860, à la Guyane par arrêté du 18 juin 1872, à la Réunion par l'ordonnance du 15 mai 1825. Les droits de timbre, comme les droits d'enregistrement, ont donné lieu à de très nombreuses délibérations des conseils généraux.

Inde. — Dans les Etablissements de l'Inde, le droit de « lods et ventes », qui remontait à l'ancien régime, et qui avait été étendu aux donations immobilières entre vifs par délibération du conseil général du 11 novembre 1910, approuvée par décret du 5 avril 1911 (9), a été remplacé par un droit de mutation selon délibération du 24 janvier 1920, approuvée le 21 juin 1921. Des arrêtés locaux y ont organisé l'enregistrement et le timbre.

Indo-Chine. — En Indo-Chine, un décret du 9 mars 1900 (10) avait approuvé, en ce qui concerne le mode d'assiette et les règles de perception, toute une série d'arrêtés du gouverneur général

(1) R. 1901, 1, 138.
(2) R. 1903, 1, 11.
(3) R. 1922, 1, 247.
(4) R. 1914, 1, 284.
(5) R. 1912, 1, 29.
(6) R. 1908, 1, 522.
(7) R. 1912, 1, 791.
(8) R. 1927, 1, 588.
(9) R. 1911, 1, 750.
(10) R. 1901, 1, 110.

échelonnés de 1865 à 1899, établissant et réglementant, dans les divers pays de l'Union, l'enregistrement, le timbre, les droits de greffe et d'hypothèque et l'enregistrement des actes indigènes.

Toute cette législation avait été remaniée par quatre arrêtés du 13 novembre 1900, approuvés par décrets du 2 février 1901 (1), et concernant 1° les actes régis par la loi française ; 2° les actes indigènes ; 3° le timbre ; 4° les droits d'hypothèque. Mais ces arrêtés n'étaient entrés en vigueur qu'après remaniement (2), et encore à l'exception de celui qui concernait le timbre, le 1er juillet 1907, en vertu d'un arrêté du 7 juin 1907 (3), rendant en même temps exécutoires 12 lois et décrets métropolitains, étendus à l'Indo-Chine par décret du 23 mai précédent (4).

Une refonte a été opérée par les quatre arrêtés du 16 avril 1916 (5), concernant, eux aussi, les actes français, les actes indigènes, le timbre et les droits d'hypothèque, et approuvés par décret du 5 janvier 1917 (6). Ces arrêtés, qui ont subi plusieurs modifications (7), ont été à leur tour remplacés par des arrêtés du 6 novembre 1929, approuvés par décret du 21 juin 1930 (8), le premier modifié par arrêté du 30 novembre 1930, approuvé par décret du 13 février 1931 (9).

Océanie. — Dans les Etablissements français de l'Océanie, un arrêté du gouverneur du 15 novembre 1873 a introduit l'enregistrement et le timbre, dans les conditions analogues à celles de la métropole. Il a été modifié depuis par de très nombreux arrêtés, mais il est toujours en vigueur.

Madagascar. — A Madagascar, l'enregistrement avait été institué et organisé, pour les actes européens, par arrêté du gouverneur général du 31 décembre 1897, et pour les actes indigènes par arrêté du 30 décembre 1898(10). Un décret du 6 juillet 1902(11) avait créé et réglementé une taxe unique de timbre et d'enregis-

---

(1) R. 1902, 1, 18, 47, 49 et 63, et R. 1904, 1, 429.

(2) Arrêtés des 24 octobre 1903 (R. 1904, 1, 429), approuvés par décret du 10 mars 1904 (R. 1904, 1, 433) et du 17 décembre 1906 (R. 1908, 1, 231 et 248), approuvés par décret du 23 mai 1907 (R. 1908, 1, 250).

(3) R. 1908, 1, 252.

(4) R. 1908, 1, 251.

(5) R. 1917, 1, 525, 553, 556, 570.

(6) R. 1917, 1, 250.

(7) Arrêtés du 27 juin 1916 (R. 1919, 1, 43), approuvé par décret du 12 décembre 1917 (R. 1919, 1, 44) ; — du 4 juin 1920 (R. 1921, 1, 1048), approuvé par décret du 26 octobre 1920 (R. 1922, 1, 553) ; — du 23 octobre 1920 (R. 1921, 1, 1128), approuvé par décret du 22 avril 1921 (R. 1921, 1, 1130) ; — du 18 février 1921 (R. 1922, 1, 562), approuvé par décret du 18 mai suivant (R. 1922, 1, 563) ; — du 13 avril 1922 (R. 1923, 1, 677) ; — du 23 septembre 1926 (R. 1928, 1, 245, 248, 253, 259, 260), approuvés par décret du 8 février 1927 (R. 1928, 1, 262), — et plusieurs autres, qu'on trouvera énumérés en note sous l'arrêté du 25 octobre 1927 (R. 1929, 1, 498), approuvé par décret du 20 janvier 1928 (*ibid.*). — V. aussi l'arrêté du 15 mars 1929 (R. 1930, 1, 279).

(8) R. 1931, 1, 344.

(9) R. 1932.

(10) R. 1899, 1, 239.

(11) R. 1902, 1, 366.

trement : mais des difficultés d'application en ont empêché la promulgation dans la colonie (1). Aussi les arrêtés précités étaient-ils restés en vigueur, sauf remaniement, en ce qui concerne les actes indigènes et le timbre, par l'arrêté du 10 décembre 1904 (2), qui codifiait toute la matière des impôts. Un décret du 13 juillet 1912 (3), reconnaissant l'erreur commise en 1902, avait abrogé le décret du 6 juillet de cette année, et tout en créant dans la colonie un service de l'enregistrement et du timbre, avait restitué au gouverneur général le pouvoir qu'il tenait du décret du 30 janvier 1867 d'en fixer les droits (4). Sans même attendre ce décret, le gouverneur général avait remanié la législation sur les actes indigènes par arrêté du 30 juin 1910 (5). En ce qui concerne les actes européens, il commença par se borner à compléter l'arrêté de 1897 par arrêté du 9 novembre 1912 (6), et à rendre toute la législation de la grande île applicable aux Comores (7). Ce n'est qu'en 1919 qu'il a usé de son pouvoir législatif en rendant, le 4 novembre (8), un arrêté concernant les actes indigènes, et, le 5 du même mois (9), deux arrêtés concernant l'enregistrement des actes européens et le timbre, dont l'application était fixée au 16 avril 1920.

Côte des Somalis. — A la Côte des Somalis, un arrêté du gouverneur du 23 juillet 1904 sur l'enregistrement a été modifié le 19 juin 1907 (10).

Saint-Pierre-et-Miquelon. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'enregistrement est réglementé par un arrêté du gouverneur du 27 novembre 1928.

Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, l'enregistrement a été établi par arrêté du haut commissaire français du 28 décembre 1911 (11), modifié les 26 décembre 1918, 26 octobre 1920 (12) et 25 avril 1923 (13).

---

(1) La Chambre criminelle n'en a pas moins prononcé deux cassations pour violation de ce décret. V. Chap. III, § 113, p. 259, note 2.
(2) R. 1905, 1, 268.
(3) R. 1912, 1, 719.
(4) L'article 2 porte en propres termes : « Les *droits* d'enregistrement et de timbre seront fixés par arrêté du gouverneur général en conseil d'administration ». Mais il est hors de doute que le gouverneur général a le pouvoir de légiférer sur toute la matière. C'est ce qui résulte du décret du 30 janvier 1867 lui-même, comme aussi du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (V. plus haut, § 370).
(5) R. 1912, 1, 460.
(6) R. 1915, 1, 179.
(7) Arrêté du 29 février 1915 (R. 1916, 1, 656).
(8) R. 1921, 1, 732. — Modifié le 10 janvier 1928 (R. 1929, 1, 583).
(9) R. 1921, 1, 751, 775, 789. — Modifiés les 28 février 1922 (R. 1923, 1, 864), 8 et 10 janvier 1923 (R. 1924, 1, 691 et 693), 21 août 1924 (R. 1925, 1, 608), 30 octobre 1926 (R. 1927, 1, 927), 10 janvier 1928 (R. 1929, 1, 583) et 1er février 1930 (R. 1931).
(10) R. 1909, 1, 36.
(11) R. 1912, 1, 776.
(12) R. 1921, 1, 354.
(13) R. 1926, 1, 427.

§ 388

Timbre-taxe. — Au Sénégal, l'enregistrement avait été introduit par décret du 4 août 1860, et remanié par délibérations du conseil général. Il avait même été étendu à la Guinée par arrêté du gouverneur du 2 décembre 1901 (1).

Mais l'Afrique occidentale et équatoriale ont été soumises, à partir de cette époque, à une législation spéciale, celle du timbre-taxe.

La première application en avait été faite au Congo par un décret du 1er juin 1903 (2), qui supprimait tous les droits de greffe et d'enregistrement et les remplaçait par une « taxe unique d'enregistrement et de timbre, tantôt fixe, tantôt proportionnelle », perçue au moyen de l'apposition de timbres mobiles.

Afrique occidentale. — Cette innovation ne tarda pas à être imitée en Afrique occidentale. Lorsqu'il fut question d'appliquer l'enregistrement et le timbre au Dahomey, le lieutenant-gouverneur remplaça l'un et l'autre par une taxe unique, perçue au moyen de « timbre-taxe », et rendit en ce sens un arrêté du 20 octobre 1910, dont les pénalités furent approuvées par décret du 30 novembre 1911 (3). Quatre ans plus tard, le gouverneur général de l'Afrique occidentale prenait, le 8 mai 1915 (4), un arrêté commun à tout le gouvernement général, à l'exception du Sénégal, qui n'est entré en vigueur que le 1er octobre 1916 (5), et même, pour le Haut-Sénégal-Niger, que le 1er janvier 1917 (6) et pour les Territoires du Niger que le 1er juin 1917 (7).

Cette réglementation a été remaniée deux fois par de nouveaux arrêtés qui, chaque fois, abrogent toute la législation précédente. Ce sont ceux du 23 avril 1921 (8), approuvé par décret du 16 décembre suivant (9), et modifié plusieurs fois (10), et du 4 décembre 1926 (11), approuvé par décret du 26 janvier 1927 (12), encore aujourd'hui en vigueur, mais deux fois modifié (13).

Les remaniements successifs subis par cette législation spéciale portent presque entièrement sur les tarifs. Le principe et les règles

---

(1) R. 1902, 1, 183.
(2) R. 1904, 1, 63.
(3) R. 1912, 1, 125.
(4) R. 1916, 1, 38. — Modifié par arrêté du 14 mai 1917 (R. 1918, 1, 382), approuvé par décret du 4 septembre suivant (R. 1918, 1, 392). — V. les instructions du gouverneur général du 17 octobre 1917 (R. 1918, 1, 416).
(5) Arrêté du 26 juin 1916 (R. 1917, 1, 382).
(6) Arrêté du 30 novembre 1916 (R. 1917, 1, 367).
(7) Arrêté du 7 avril 1917 (R. 1918, 1, 382).
(8) R. 1922, 1, 332.
(9) R. 1922, 1, 348.
(10) Arrêtés des 21 août 1922, 20 septembre 1923 et 4 mars 1926 (R. 1923, 1, 435 ; 1924, 1, 357 ; 1927, 1, 254).
(11) R. 1927, 1, 276.
(12) R. 1927, 1, 292.
(13) Arrêtés du 5 décembre 1927 (R. 1929, 1, 273), approuvé par décret du 16 février 1928 (R. 1929, 1, 274), et du 24 novembre 1928 (R. 1929, 1, 362).

d'application de la taxe sont restés les mêmes. Ils consistent essentiellement en ceci que l'enregistrement et le timbre sont fondus en une taxe unique, perçue, suivant la nature des actes, soit par la soumission de ces actes à la formalité de l'enregistrement, soit par l'apposition de vignettes spéciales ou par timbrage à l'extraordinaire, soit par abonnement ou sur déclaration. Les actes dont les droits sont obligatoirement acquittés par l'apposition de timbres-taxe sur les copies d'exploits des huissiers, les extraits, copies et expéditions de tous actes publics et jugements, les effets négociables ou non, les actions et obligations de société, les quittances pures et simples, les chèques et virements, les connaissements, les récépissés de transport, les colis postaux, les billets de place et les bulletins de bagages.

Les actes sous seing privé qui n'ont pas pour objet une transmission de propriété, de jouissance ou d'usufruit d'immeubles ou qui ne rentrent pas dans les catégories ci-dessus ne sont astreints obligatoirement à aucun droit, et ne deviennent passibles de la taxe qu'en cas d'usage par acte public, en justice ou devant une autorité constituée ou un comptable public.

L'apposition et l'oblitération du timbre-taxe, lorsqu'elle est faite par les parties elles-mêmes, ne confère évidemment pas date certaine aux actes. Les parties peuvent toujours, soit qu'il s'agisse ou non d'actes soumis au timbre-taxe, présenter ces actes à l'autorité administrative pour être soumis à une formalité spéciale d'oblitération, qui se superpose à l'oblitération par annulation des timbres, et qui a pour effet de conférer date certaine. Les actes régulièrement timbrés peuvent aussi, pour obtenir date certaine, être présentés gratuitement à l'enregistrement.

Les obligations des officiers ministériels, les pénalités, le contrôle des droits payés, les droits acquis et les prescriptions, sont réglés à peu près comme dans la métropole. Les poursuites, comme dans la métropole, s'exercent par voie de contrainte, dont l'exécution ne peut être interrompue que par une opposition motivée avec assignation devant le tribunal de 1re instance ou le juge de paix à compétence étendue. Les arrêtés du 8 mai 1915 et du 23 avril 1921 contenaient en outre une disposition reproduite de la loi métropolitaine, aux termes de laquelle l'introduction des instances se faisait par mémoires respectivement signifiés, sans plaidoiries, et les jugements, non susceptibles d'appel, pouvaient seulement être déférés à la Cour d'appel de l'Afrique occidentale par la voie du recours en annulation. Cette disposition a disparu du décret du 4 décembre 1926, dont l'article 48 porte seulement que « la colonie est représentée en justice par le receveur des domaines ».

La colonie du Sénégal est toujours restée étrangère à cette législation. L'enregistrement et le timbre ont continué à y être réglementés par délibérations du conseil général, aujourd'hui conseil colonial, approuvées et rendues exécutoires par arrêté du gouverneur général, conformément à l'article 43 du décret du 4 décembre 1920 (1). Les principales de ces délibérations sont celles

(1) V. plus haut, p. 94.

des 7 et 19 novembre 1923, rendues exécutoires par arrêté du gouverneur général du 16 novembre suivant, et modifiées depuis à diverses reprises.

Afrique équatoriale. — La législation de l'Afrique occidentale, comme on le voit, marquait un recul sur le décret de l'Afrique équatoriale de 1903, en conservant, à côté de la formalité de l'apposition des timbres-taxe, celle de l'enregistrement classique. La législation de l'Afrique équatoriale a été plus loin encore, en maintenant la contribution du timbre.

Le 26 novembre 1920 (1), deux arrêtés du lieutenant-gouverneur du Moyen-Congo, régulièrement approuvés par le gouverneur général, et ensuite par décret du 27 janvier 1922 (2), réglaient à nouveau la matière, en établissant, d'une part, la contribution du timbre, et d'autre part, une « taxe sur les actes et conventions », perçue soit au moyen de l'enregistrement des actes, soit au moyen de l'apposition de vignettes spéciales. Ces arrêtés ont été rendus applicables à toutes les colonies de l'Afrique équatoriale, par arrêtés du gouverneur général du 4 mars 1922 (3), approuvé par décret du 29 mars 1922 (4), du 6 mai 1925 (5), approuvé par décret du 30 juin suivant (6), et du 30 octobre 1926 (7), approuvé par décret du 29 juin 1927 (8).

Ces arrêtés, modifiés à plusieurs reprises, ont été tous abrogés et remplacés par un arrêté du 20 novembre 1928 (9), pris par le gouverneur général pour l'ensemble de l'Afrique équatoriale, et approuvé par décret du 18 juillet 1929 (10). Cet arrêté maintient la double contribution de la taxe sur les actes et conventions et du timbre. Pour l'une comme pour l'autre de ces contributions (11), les instances devant le tribunal ou la justice de paix à compétence étendue ne comportent qu'un échange de mémoires, sans plaidoiries, et les conclusions du ministère public. Le texte est muet sur les voies de recours.

Cameroun et Togo. — Le Cameroun et le Togo ont aussi reçu une législation calquée sur celles de l'Afrique équatoriale ou occidentale. Au Cameroun, un arrêté du commissaire de la République du 4 décembre 1920 (12) avait appliqué au territoire le décret précité du 1er juin 1903 rendu pour le Congo. Mais un arrêté du 8 novembre 1921 (13) abrogeant le premier, avait établi les condi-

(1) R. 1923, 1, 59 et 74.
(2) R. 1923, 1, 558.
(3) R. 1923, 1, 59, note 1.
(4) R. 1923, 1, 558.
(5) R. 1926, 1, 237.
(6) R. 1926, 1, 238.
(7) R. 1928, 1, 63.
(8) R. 1928, 1, 66.
(9) R. 1930, 1, 102.
(10) R. 1930, 1, 137.
(11) Art. 43 et 77.
(12) R. 1922, 1, 379.
(13) R. 1922, 1, 424.

tions de perception des droits d'enregistrement. Le 1er juin 1923 (1) un arrêté modificatif de l'article 5 du précédent introduisait le principe du timbre-taxe. Un arrêté du 5 octobre 1926 (2), en 58 articles, a institué la taxe sur les actes et conventions, d'après des règles analogues à celles des arrêtés de l'Afrique équatoriale. Cet arrêté a été modifié le 6 septembre 1929 (3). Ces arrêtés ont été approuvés par le ministre des colonies conformément aux règles de la matière (4). L'arrêté du 5 octobre 1926 reproduit en grande partie les dispositions de la législation alors en vigueur en Afrique occidentale, c'est à dire de l'arrêté du 23 avril 1921. Il reproduit notamment la disposition de l'article 48 de cet arrêté, concernant la procédure par mémoires et le recours en annulation contre les jugements.

Au Togo, les arrêtés de l'Afrique occidentale ont été rendus successivement exécutoires par arrêtés du commissaire de la République : celui du 8 mai 1915 par arrêté du 15 février 1921 (5) ; celui du 23 avril 1921 par arrêté du 14 février 1922 (6). Un arrêté du 29 juin 1926 (7), modifiant ce dernier, a introduit le principe de l'obligation au timbre-taxe de tous les actes synallagmatiques sous seing privé, à l'exception des contrats commerciaux. Toute la réglementation a été remaniée par arrêté du 30 août 1929 (8).

Nouvelle-Calédonie. — La législation sur le timbre-taxe a été enfin introduite en Nouvelle-Calédonie. Cette colonie avait été longtemps soumise au régime de l'enregistrement, établi par délibération du conseil général du 1er-2 décembre 1903 (9) et du timbre, établi par délibération du 28 octobre 1924 (10). Une délibération des 3 et 4 juillet 1926, portant institution du timbre-taxe, a été approuvée par arrêté du gouverneur du 16 avril 1926 (11).

§ 389

Usage des actes dans un autre territoire. — Le principe de la division du territoire français en autant de territoires fiscaux qu'il y a de législations fiscales différentes a conduit dès l'origine (12) à poser en principe que tout acte dont il fait usage dans un territoire doit être enregistré et timbré dans ce territoire.

---

(1) R. 1925, 1, 247.
(2) R. 1927, 1, 353.
(3) R. 1930, 1, 365.
(4) V. plus haut, § 370, p. 90.
(5) R. 1922, 1, 379.
(6) R. 1923, 1, 466.
(7) R. 1927, 1, 370.
(8) R. 1930, 1, 367.
(9) Approuvée par décret du 2 mai 1904; modifiée par délibération du 21 octobre 1916 (décret approbatif du 23 août 1917, R. 1917, 1, 771) et par plusieusr autres, notamment par délibération du 28 octobre 1924 approuvé par décret du 17 juillet 1925 (R. 1926, 1, 792).
(10) R. 1926, 1, 792.
(11) R. 1929, 1, 84.
(12) Art. 22 et 23 de la loi du 22 frimaire an VII.

Actes passés dans les colonies. — Ce principe est formulé à nouveau par les décrets du 28 décembre 1926, portant codification des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, ainsi que des droits de timbre (1).

L'article 63 du premier de ces décrets porte à 6 mois, un an ou deux ans, suivant la provenance, le délai d'enregistrement des actes sous signature privée portant transmission de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, des baux à ferme ou à loyer, et des engagements de biens de même nature, passés en pays étranger ou « dans les îles et colonies françaises où l'enregistrement n'aurait pas encore été établi ».

L'article 72 décide qu'il n'existe point de délai de rigueur pour l'enregistrement des actes passés en pays étranger ou dans les îles et colonies françaises où l'enregistrement n'aurait pas été établi, mais qu'il ne pourra en être fait aucun usage, soit par acte public, soit en justice, ou devant toute autre autorité constituée, qu'ils n'aient été préalablement enregistrés.

L'article 72 *bis* ajoute qu'il ne pourra être fait usage en justice d'aucun acte passé en pays étranger ou dans les colonies qu'il n'ait acquitté les mêmes droits que s'il avait été souscrit en France et pour des biens situés en France. Il en sera de même, poursuit e texte, pour les mentions des dits actes dans des actes publics.

En ce qui concerne le timbre, l'article 20 du second décret porte que « tout acte fait ou passé en pays étranger, ou dans les îles et colonies françaises où le timbre n'aurait pas encore été établi, est soumis au timbre avant qu'il puisse en être fait aucun usage en France, soit dans un acte public, soit dans une déclaration quelconque, soit devant une autorité judiciaire ou administrative ».

Celles de ces dispositions qui concernent les colonies où l'enregistrement et le timbre n'ont pas encore été établis sont actuellement sans application pour l'enregistrement, et à peu près complètement aussi pour le timbre, l'enregistrement, comme il a été expliqué plus haut, ayant été introduit partout, et le timbre à peu près partout (2). Mais la disposition de l'article 72 *bis* précité, qui vise toutes les colonies, même celles où l'enregistrement est établi, a pour effet que l'usage en France d'un acte même enregistré aux colonies est subordonné à la condition qu'il ait acquitté les droits métropolitains. Cette disposition, dont les termes sont très larges, s'applique également au timbre, comme l'article 58 de la loi du 28 avril 1916 qu'il reproduit littéralement, et conformément d'ailleurs à la décision implicite de l'article 24 de la loi du 3 brumaire an VII. Il en résulte qu'il ne peut être fait usage en France que d'actes timbrés au timbre métropolitain (3).

---

(1) R. 1927, 1, 27.

(2) A cet égard, la taxe sur les actes et conventions doit être considérée comme un droit d'enregistrement.

(3) Crim. cass. 31 janv. 1925 (R. 1926, 3, 24). La solution de la Chambre criminelle a été critiquée en note. Il est certain que les textes ne sont pas explicites. Mais cette solution est tout à fait conforme aux principes qui régissent l'impôt du timbre aussi bien qu'à celui de la distinction des territoires fiscaux.

Lorsqu'un acte enregistré aux colonies est présenté à l'enregistrement dans la métropole, il n'est réclamé que la différence entre le droit colonial et le droit métropolitain. La Cour de cassation, lorsqu'elle décide qu'un acte colonial est soumis pour usage en France au tarif métropolitain, a toujours soin d'ajouter : « sauf déduction des droits déjà payés dans la colonie » (1). Cette déduction n'est imposée par aucun texte. Elle a même une apparence illogique, car les droits perçus de part et d'autre ne profitent pas au même budget, en sorte que le fisc métropolitain ne perçoit son dû que sous déduction de ce qui a déjà été payé au fisc colonial, en vertu d'une autre législation .Toutefois, la loi métropolitaine ne peut pas considérer comme inexistant un droit payé aux colonies, c'est-à-dire au fisc d'un pays français, et perçu en vertu de textes autorisés ou approuvés par la législateur français. Une colonie, à cet égard, ne peut être assimilée à un pays étranger, et si les fiscs sont différents, le contribuable est le même, et ne saurait être assujetti sans une souveraine injustice à payer autant de droits entiers qu'il y a de territoires fiscaux où il fait valoir un acte. C'est d'ailleurs le principe qui a été expressément consacré par les textes pour les pays de protectorat de l'Afrique du Nord et le condominium des Nouvelles-Hébrides, comme il sera dit ci-après.

Usage aux colonies. — Les textes coloniaux, eux aussi, édictent la même règle. L'article 15 de l'ordonnance du 31 décembre 1838, pour les Antilles et la Guyane, porte que les actes passés en pays étranger ou dans les colonies françaises où l'enregistrement n'est pas établi, les actes passés dans les colonies soumises à l'enregistrement et relatifs à des droits, actions ou biens meubles situés hors de la métropole ou de ces colonies, doivent acquitter les mêmes droits que les actes de même nature passés à la Martinique, à la Guadeloupe ou à la Guyane pour des biens qui y sont situés. Une disposition analogue se rencontre dans tous les textes (2).

Actes passés en Tunisie, au Maroc et aux Nouvelles-Hébrides. — Les pays de protectorat de l'Afrique du Nord : Tunisie et Maroc (3) et le condominium des Nouvelles-Hébrides ne sont pas des colonies françaises. Le territoire des premiers, tout au moins, doit même être considéré comme un territoire

(1) Civ. cass. 15 mai 1905 (R. 1905, 3, 154) ; 24 mai 1911 (S. 1914, 1, 481).

(2) Arrêté du 16 avril 1916 pour l'Indo-Chine, art. 28. — Arrêté du 5 novembre 1919 pour Madagascar, art. 42 et 43, qui prévoient l'imputation des droits déjà perçus. — L'article 14 de l'arrêté du 4 décembre 1926, pour l'Afrique occidentale, exempte de la taxe sur les actes et conventions les actes qui ont déjà payé les droits d'enregistrement et de timbre dans la métropole, les autres colonies, les pays de protectorat et les territoires sous mandat. — Même disposition à l'article 12 de l'arrêté du 20 novembre pour 1928 l'Afrique équatoriale.

(3) Les pays de protectorat de l'Indo-Chine étant soumis, en ce qui concerne les taxes indirectes et l'enregistrement en particulier, à la législation commune à tous les pays de l'Union, l'Indo-Chine tout entière doit nécessairement être traitée, pour l'application des principes de l'enregistrement, comme une seule colonie.

étranger (1). Il s'en suit, d'une part, que les textes qui visent les actes passés aux *colonies* n'ont point d'application à ces divers pays ; d'autre part, que le fisc de ces pays n'est point un fisc français, et que par suite la raison qui a déterminé l'imputation des droits déjà perçus en cas d'usage dans un territoire fiscal français n'a plus la même valeur. Néanmoins, ces pays sont rattachés trop étroitement à la France pour que la superposition de deux droits fiscaux soit tolérable. Aussi, des arrêtés spéciaux, régulièrement approuvés par décrets, ont-ils prescrit l'imputation des droits perçus en Tunisie (2), au Maroc (3) et aux Nouvelles-Hébrides (4).

Jugements. — La Chambre civile a jugé, par arrêt du 15 mai 1905, cassant un jugement du tribunal de Grenoble et contrairement à un jugement rendu par le tribunal de la Seine et non frappé de pourvoi (5), que les « actes » coloniaux dont il ne peut être fait usage dans la métropole sans les soumettre à la formalité de l'enregistrement et sans acquitter le supplément de droits doivent s'entendre de « tous titres, productions et pièces susceptibles d'enregistrement, sans distinction entre les actes extra-judiciaires et les jugements ou autres actes judiciaires ». Il s'en suit qu'un jugement rendu aux colonies ne peut être exécuté dans la métropole sans payer le supplément de droits.

Production à la Cour de cassation. — L'obligation de faire enregistrer dans la métropole les actes coloniaux et de payer le supplément de droits ne prenant naissance que lorsqu'il en est fait usage en France, il y a lieu de se demander dans quel cas et à quelles conditions on peut considérer qu'il y a véritablement « usage » d'un acte. La question s'est posée, et se pose encore, pour les arrêts des cours coloniales et jugements des tribunaux coloniaux produits devant la Cour de cassation à l'appui de pourvois formés pour les faire annuler.

---

(1) V. Chap. Ier, § 18, p. 45.

(2) Pour l'Indo-Chine : arrêté du gouverneur général du 12 novembre 1913, approuvé par décret du 16 janvier 1914 (R. 1914, 1, 781). Pour la Guadeloupe : délibération du conseil général du 29 juin 1914 ; pour la Martinique, délibération du conseil général du 9 juillet 1914 ; pour la Guyane, délibération du conseil général du 28 août 1913 ; pour la Nouvelle-Calédonie, délibération du conseil général du 15 mai 1914 : ces quatre délibérations approuvées par décret du 2 juillet 1915 (R. 1916, 1, 99). Pour l'Inde, délibération du conseil général du 1er octobre 1913, approuvée par décret du 25 juin 1915 (R. 1915, 1, 449). — A Madagascar, l'article 42 de l'arrêté du 5 novembre 1919 mentionne les pays de protectorat au même titre que les colonies. Il en est de même de l'article 14 de l'arrêté du 4 décembre 1926 pour l'Afrique occidentale, et de l'article 12 de l'arrêté du 20 novembre 1928 pour l'Afrique équatoriale.

(3) Délibérations du conseil général de la Martinique du 7 mai 1918 et du conseil général de la Guadeloupe du 14 du même mois, approuvées par décret du 4 février 1919 (R. 1919, 1, 539). Délibération du conseil général de la Guyane approuvée par décret du 4 juillet 1919 (R. 1920, 1, 270).

(4) Délibération du conseil général de la Nouvelle-Calédonie du 15 mai 1914 précitée.

(5) R. 1905, 1, 154.

La régie avait prétendu percevoir le droit d'enregistrement métropolitain sur ces arrêts et jugements. Sa prétention a été rejetée par jugement du tribunal de la Seine du 23 novembre 1894 (1). A la prétention de la régie, la défense opposait trois motifs, tirés de ce que 1° les jugements n'étaient pas des *actes*, aux termes de la loi fiscale ; 2° la production d'un jugement ou d'un arrêt à la Cour de cassation, pour le faire annuler, ne constitue pas un usage en justice ; 3° la Cour de cassation, ayant pour ressort l'ensemble du territoire français, n'est pas à proprement parler une juridiction métropolitaine. Le jugement précité rejetait le second motif qui semble pourtant être le meilleur, et adoptait le premier et le troisième. Mais le premier a été condamné en termes exprès par l'arrêt précité de la Chambre civile du 15 mai 1905, et le troisième par une série d'arrêts de la Chambre criminelle et du Conseil d'Etat, qui ont rejeté comme non-recevables des pourvois qui n'avaient pas été formés sur papier timbré métropolitain et qui n'avaient pas consigné les droits d'enregistrement métropolitain, ou qui n'étaient pas accompagnés de la consignation d'amende augmentée des décimes métropolitains (2). Il s'en suit que les trois motifs d'exemption sont rejetés par la jurisprudence. Pourtant la régie ne s'est pas pourvue en cassation contre le jugement du tribunal de la Seine, et n'a pas persisté dans sa prétention. Si jamais la question se posait à nouveau, il semble que, contrairement au jugement du tribunal de la Seine, la production en justice d'une décision judiciaire, pour la faire casser, par celui contre lequel elle a été rendue, ne constitue pas un usage de cette décision, l'usage d'un acte ou d'un jugement consistant essentiellement à

---

(1) Ce jugement a été reproduit en note sous l'arrêt précité de la Chambre civile du 15 mai 1905 (R. 1905, 1, 154). V. au Recueil Dalloz (95, 2, 241) le rapport de M. Bonjean, juge commissaire, et au Recueil Sirey (96, 1, 181) la note critique de M. Wahl.

(2) En ce qui concerne les décimes de l'amende : Crim. irrecev. 6 nov. 1874 (B. cr. 277, p. 512) ; 30 janvier 1908 (R. 1908, 3, 152) ; 5 août 1910 (R. 1910, 3, 275) ; 21 juillet 1911 (R. 1912, 3, 46) ; 12 novembre 1914 (R. 1915, 3, 20) ; 5 mars 1921 (R. 1921, 3, 125) ; 10 février 1922 (R. 1922, 3, 220) ; 15 novembre 1923 (R. 1923, 3, 223) ; 4 avril 1925 (R. 1926, 3, 27). A l'inverse, des décimes coloniaux, perçus sur la consignation d'amende, l'ont été irrégulièrement et doivent être restitués (Crim. irrecev. 22 nov. 1930, R. 1931, 3, 213). — En ce qui concerne le timbre métropolitain : Crim. irrecev. 31 octobre 1908 (R. 1909, 3, 23) ; 26 mars 1909 (R. 1909, 3, 222) ; 29 avril 1910 (R. 1910, 3, 174) ; 14 mai 1910 (R. 1910, 3, 175) ; 25 juin 1910 (R. 1910, 3, 6) ; 19 janvier 1912 (R. 1913, 3, 39) ; 7 décembre 1918 (R. 1919, 3, 237) ; 7 juillet 1922 (R. 1922, 3, 158) ; 31 janvier 1925 (R. 1926, 3, 24). Un arrêt en sens contraire du 21 décembre 1916 (R. 1917, 1, 140), se fonde sur un article du décret du 6 juillet 1912 pour Madagascar qui, faute de promulgation dans la colonie, n'a jamais reçu d'application. L'arrêté du gouverneur général sur le timbre du 5 novembre 1919 (R. 1921, 1, 775), ne reproduit pas, dans son annexe II relative aux exemptions, la disposition de l'article 25 du décret de 1902. — En ce qui concerne la nécessité de timbrer et d'enregistrer aux droits métropolitains les recours devant le Conseil d'Etat, v. les arrêts du Conseil des 13 mars 1908 (R. 1908, 3, 147) et 9 décembre 1910 (R. 1911, 3, 94). — Pour le timbre, cette jurisprudence conduit à une difficulté pratique, en ce qui concerne les recours envoyés de la colonie ; c'est qu'il n'est pas possible de s'y procurer du timbre métropolitain. — V. l'article de doctrine sur la question, au Recueil 1913, 2, 1.

s'en prévaloir pour en faire respecter les clauses ou en exécuter les dispositions.

La même question peut se présenter pour les jugements des tribunaux des Echelles du Levant, produits devant la Cour d'appel d'Aix.

§ 390

Procédure. — La plupart des textes ci-dessus énumérés reproduisent les dispositions des articles 65 de la loi du 22 frimaire an VII et 17 de la loi du 27 ventose an IX, qui prescrivent que la procédure, en matière d'enregistrement, se fait par simples mémoires respectivement signifiés, sans que le ministère des avoués soit obligatoire, sans plaidoiries, sur le rapport d'un juge et les conclusions du ministère public, et sans appel ni autre recours que le pourvoi en cassation (1). C'est ce qui résulte, pour les Antilles, de l'article 88 de l'ordonnance du 31 décembre 1828, pour la Guyane, du décret du 31 juillet 1931, qui y a rendu applicables les lois métropolitaines (2), et pour l'Afrique équatoriale, de l'article 43 de l'arrêté du gouverneur général du 20 novembre 1928 précité. En Afrique occidentale, comme il a été expliqué plus haut, les règles de la procédure spéciale, édictées par les arrêtés précidents, ont disparu de l'article 47 de l'arrêté du 4 décembre 1926. A Madagascar, l'arrêté du gouverneur général du 5 novembre 1919 porte bien que l'instruction se fera par simples mémoires, et que l'assistance des avocats-défenseurs ne sera jamais obligatoire : mais il n'y est question, ni de l'interdiction des plaidoiries (3), ni de la suppression de l'appel (4). En Nouvelle-Calédonie, le rapport d'un juge, exigé par l'article 81 § 5 de la délibération du conseil général des 1er et 2 décembre 1903, est prescrit à peine de nullité (5). En Indo-Chine, le rapport du juge et la suppression de l'appel étaient les seules

---

(1) L'article 7 de la loi de finances du 30 avril 1921, qui rend les plaidoiries facultatives, n'est pas applicable aux colonies, comme le constate l'arrêt de la Chambre civile du 24 juin 1925 (R. 1926, 3, 22), et n'avait pas à y être déclaré applicable, ni par un article de loi, ni par décret, chaque colonie ayant en cette matière, ainsi qu'il a été expliqué plus haut, sa législation particulière.

(2) R. 1932.

(3) La Chambre civile n'en a pas moins cassé, pour violation des lois de l'an IX et de l'an XII, un jugement du tribunal civil de Tamatave qui avait été rendu sur plaidoiries. Mais ces lois ne sont pas applicables à Madagascar, où le décret du 6 juillet 1912, comme il a été dit plus haut, a délégué au gouverneur général le pouvoir législatif en la matière, pouvoir dont il a usé en rendant l'arrêté du 5 novembre 1919. C'est cet arrêté qui constitue la législation de la colonie en matière d'enregistrement.

(4) L'arrêt précité du 24 juin 1925 a pourtant prononcé la cassation d'un jugement du tribunal civil de Tamatave contre lequel le pourvoi avait été formé directement. Il ne ressort pas du texte de l'arrêt que l'objet du litige ait été supérieur au taux de l'appel. Mais il est remarquable que la Cour semble ignorer l'arrêté de 1919, et qu'elle se conforme au principe des lois métropolitaines, considérées comme applicables de plein droit à la colonie lorsqu'elles sont antérieures à 1919, ce qui est une erreur certaine lorsqu'il s'agit d'une matière réglée par une législation spéciale à la colonie.

(5) Cour d'appel de Nouméa, 25 avril 1914 (R. 1915, 3, 56).

particularités de procédure imposées par l'article 69 du décret du 16 avril 1916 (1) ; mais aujourd'hui l'article 93 de l'arrêté du 6 novembre 1929 ajoute la procédure par mémoires, sans que les plaidoiries soient interdites.

SECTION IV.

Conflit des législations fiscales.

§ 391

Historique. — L'extension aux colonies, sous une forme directe, ou plus ou moins déguisée, de la législation fiscale de la métropole, qui a pris, au cours de ces dernières années un développement considérable, a rendu le plus en plus actuelle la question très délicate du double emploi, c'est-à-dire de l'assujettissement simultané, pour le même contribuable et pour la même matière imposable, à un impôt à la métropole et à un autre impôt dans les colonies (2).

Il a été expliqué plus haut (3) comment la difficulté a été résolue pour l'enregistrement, par l'imputation du droit le moins fort sur l'autre, c'est-à-dire du droit colonial sur le droit métropolitain, les actes enregistrés dans la métropole à'étant sujets à aucun droit aux colonies.

Mais cette même difficulté s'est représentée pour d'autres impôts, et le législateur a été amené, en instituant ces impôts, à formuler des principes qui interdisent le double emploi.

Contribution sur les bénéfices de guerre. — La loi du 1er juillet 1916, établissant une contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre, portait, à l'article 2, que « pour la comparaison du bénéfice normal avec celui qui a été réalisé au cours de la période de guerre, les bénéfices à comparer sont constitués par la totalisation des produits nets des diverses *entreprises exploitées en France* par un même contribuable ». Les entreprises exploitées à l'étranger ou aux colonies échappaient donc à l'impôt métropolitain.

Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. — La même formule se retrouve à l'article 3 de la loi du 31 juillet 1917, instituant l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux : « la taxe est établie au nom de chaque exploitant, pour l'ensemble de ses *entreprises exploitées en France*, au siège de la direction des entreprises, ou, à défaut, au lieu du principal établissement.

---

(1) Civ. cass. 16 juillet 1931 (R. 1931, 3, 206).

(2) A la métropole il faut ajouter l'Algérie. On peut aussi supposer le cas d'une imposition pour le même objet dans deux colonies différentes.

(3) V. § 390, p. 135.

Impôt sur le chiffre d'affaires. — L'article 59 de la loi du 25 juin 1920, qui crée l'impôt sur le chiffre d'affaires, le définit dans les termes suivants : — « Il est institué un impôt *sur le chiffre des affaires faites en France* par les personnes qui, habituellement ou occasionnellement, achètent pour revendre, ou accomplissent des actes relevant des professions assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux institué par le titre Ier de la loi du 31 juillet 1917, ainsi que par les exploitants d'entreprises assujetties à la redevance proportionnelle prévue par l'article 33 de la loi du 21 avril 1810 (sur les mines) ».

Ce texte diffère des deux précédents en ce qu'il ne parle pas d'entreprises exploitées en France, mais d'affaires faites en France.

Il se complique, de plus, des dispositions de l'article 72, plusieurs fois remanié par la législation postérieure, et dont le texte, dans son dernier état, résulte de l'article 22 du décret de codification du 28 décembre 1926. Aux termes de cet article, les importations d'objets ou de marchandises sont soumises, quel que soit l'importateur, à une taxe *ad valorem* dont le taux est fixé à 2 % de la valeur, y compris 10 centimes au profit des départements et des communes. Cette taxe à l'importation, perçue par la douane et soumise à la législation douanière en ce qui concerne les règles de perception, les poursuites et la compétence, n'est en réalité que le complément nécessaire de l'impôt, destiné à établir l'égalité de taxe entre les affaires conclues en entier à l'intérieur et les affaires provenant d'un achat à l'extérieur (étranger ou colonies).

Difficultés d'application. — Toutes ces lois deviennent d'une application très difficile lorsqu'elles doivent s'appliquer à des commerçants ou industriels ou à des industries qui possèdent à la fois des établissements en France et à l'étranger ou aux colonies. La plupart des affaires traitées par ces maisons exigent en effet la coopération des uns et des autres. Lorsque la loi n'assujettit à l'impôt que les établissements de la métropole, il y a donc un départ à faire, pour attribuer à chacun ce qui lui est propre. Le principe est incontesté : mais les conditions de réalisation de ce départ ont donné lieu à de longues controverses, qui ne sont pas terminées (1). D'après l'orientation que ces controverses semblent prendre, comme aussi pour des raisons mûrement étudiées, il semble qu'on puisse poser en principe, d'une part, que le système de l'évaluation forfaitaire, souvent proposée ou essayée pour répartir l'activité commerciale entre les établissements métropolitains et coloniaux (2), ne conduit qu'à des résultats arbitraires et inaccep-

(1) Beaucoup de ces contestations n'ont pas été portées jusque devant la juridiction contentieuse. V. pourtant Conseil d'Etat, 26 novembre 1926 (R. 1926, 3, 223), et Commission supérieure des bénéfices de guerre, 6 juin 1926 (R. 1926, 3, 227), 6 janvier 1927 (R. 1927, 3, 126), 11 janvier 1927 (R. 1928, 3, 221), et les notes.

(2) Au nombre de ces établissements, il n'y a pas lieu, en général, de comprendre le siège social, où fonctionnent le conseil de direction et les grands rouages sociaux; ces organes n'étant pas ceux qui passent les marchés et concluent les affaires. Toutefois, il existe presque toujours, au lieu du siège social, un établissement commercial, et parfois même la cloison qui les sépare n'est pas étanche.

tables ; d'autre part, que le criterium le plus sûr consiste à rechercher la nature exacte de la coopération fournie par chaque établissement et de les traiter en conséquence, comme si l'établissement métropolitain et l'établissement colonial constituaient deux maisons ou sociétés différentes (1). Très souvent, pour la conclusion d'un achat ou d'une vente, l'un des deux établissements joue nettement le rôle d'acheteur ou de vendeur, et l'autre celui de commissionnaire (2).

La difficulté s'accroît encore lorsque la loi fiscale, au lieu de distinguer entre les établissements exploités en France ou aux colonies, fait porter la distinction sur les affaires traitées en France ou aux colonies, et lorsqu'elle établit un droit d'importation sur des objets ou marchandises provenant des colonies, et expédiées par conséquent en vertu de marchés ou de contrats qui ont leur assiette aussi bien aux colonies qu'en France.

Si on tient compte enfin, que, depuis un petit nombre d'années, les colonies perçoivent des impôts analogues aux impôts de la métropole, on en concluera qu'il ne s'agit plus seulement de l'application exacte et équitable d'un texte, mais d'un double emploi à empêcher, un établissement colonial pouvant être taxé par le fisc de la colonie à raison des mêmes opérations qu'un établissement métropolitain par le fisc de la métropole, et la même affaire pouvant être considérée, par une administration fiscale, comme « faite en France », et par une autre, comme faite aux colonies.

Comme il a été expliqué plus haut, les impôts récemment institués aux colonies sur l'activité commerciale ou industrielle, autrement dit sur la production, n'ont pas pu, à raison des conditions particulières des colonies, y être établis sur le modèle métropolitain. La seule colonie qui l'ait essayé, l'Océanie, a dû y renoncer, et remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires par une taxe à l'entrée et à la sortie (3), Partout ailleurs, et surtout dans les deux grands gouvernements généraux qui ont institué de toutes pièces une taxe générale intérieure, l'Indo-Chine et l'Afrique occidentale, cette taxe comporte une perception à l'intérieur, un droit à l'importation et même un droit de sortie : tellement il est vrai, suivant

(1) Il a été souvent objecté à ce système que l'un et l'autre établissement relèvent de la même société ou du même commerçant ; qu'ils ne peuvent donc conclure d'affaires ni passer des marchés les uns avec les autres, ne constituant pas de personnes morales distinctes. C'est entendu : mais puisque la loi, comme l'équité et le bon sens, obligent à distinguer, et de scinder une opération qui, en définitive, est unique, puisqu'elle concerne la même personne morale, il faut bien considérer, fictivement, chaque établissement comme une maison ou société particulière. C'est le seul procédé qui permette de se rendre compte exactement du rôle joué par chacun d'eux dans une opération où tous collaborent. Très souvent, si la masion de commerce ou la société se scindait effectivement en deux maisons ou sociétés, légalement distinctes, opérant l'une dans la métropole, et l'autre aux colonies, rien ne serait changé à leur fonctionnement et à leurs relations mutuelles. Il est donc légitime de les traiter, au point de vue fiscal, comme si la scission était déjà intervenue.

(2) Après de longues hésitations, la jurisprudence paraît accepter cette manière de voir. V. la décision de la commission supérieure des bénéfices de guerre précitée du 11 janvier 1927.

(3) V. plus haut, § 385, p. 118. — En Afrique occidentale, la question se compliquait de la distinction entre l'impôt direct et l'impôt indirect (V. § 377).

une remarque vieille de trois siècles, que les impôts, aux colonies, prennent fatalement la forme de taxes à l'entrée et à la sortie, dont la perception est extraordinairement plus facile que celle des taxes intérieures, et qui atteignent le même but. Ainsi, bien que la taxe coloniale ait au fond le même objet et le même effet que la taxe métropolitaine, elle y parvient par des procédés fort différents. Le double emploi en devient plus difficile à saisir et encore plus à éviter.

La question est trop neuve, et les termes en sont trop variables, avec des textes en perpétuelle évolution, pour pouvoir être traitée ou même abordée ici. Il suffira peut-être de l'avoir indiquée comme une de celles qui se poseront nécessairement à brève échéance, et dont la solution pourra exiger une refonte ou tout au moins une réadaptation des principes de la législation fiscale aux colonies.

SECTION V.

Impôts indigènes.

§ 392

Règles spéciales. — Les indigènes sont assujettis, soit aux mêmes impôts que les européens (1), soit à des impôts qui leur sont particuliers, mais qui sont établis sur le modèle européen (2), soit à des impôts spéciaux dont l'équivalent n'existe pas pour les contribuables européens (3).

Les impôts spéciaux aux indigènes diffèrent très notablement de ceux qui frappent les européens par le mode de répartition et l'organisation du contentieux. Pour les impôts établis sur le modèle européen, les règles d'établissement de l'impôt sont à peu près les mêmes : mais le contentieux est purement administratif (4). Pour les impôts proprement indigènes, en Afrique notamment, ils sont perçus, tantôt d'après les procédés européens, c'est-à-dire en

---

(1) Par exemple, les patentes en Cochinchine. Art. 1er de l'arrêté précité du 30 décembre 1925 : « Tout français, tout sujet ou protégé français, tout étranger, homme ou femme, même non émancipé, qui exerce une profession... est assujetti à la contribution des patentes ». — Ou l'impôt personnel à Madagascar. Art. 2 et 3 de l'arrêté précité du 24 février 1927 : « La taxe fixe est due par tous les habitants français étrangers, majeurs et mineurs émancipés, ainsi que tous les indigènes au-dessus de 16 ans... La taxe additionnelle est due par tous les français, étrangers ou indigènes ».

(2) Par exemple, les patentes au Cambodge. Ordonnances royales précitées des 3 octobre 1919 (R. 1920, 1, 1200) et 30 décembre 1926 (R. 1928, 1, 298).

(3) Par exemple, les prestations, dans les colonies de l'ouest africain : l'impôt zekkat au Soudan.

(4) Art. 26 de l'ordonnance précitée du roi du Cambodge du 3 octobre 1919 sur les patentes : « Les demandes des contribuables en décharge ou en réduction devront être adressées au résident supérieur dans les trois mois de la mise en recouvrement des rôles : elles sont instruites et jugées conformément à la réglementation en vigueur ».

vertu de rôles nominatifs, dont le contentieux appartient aux Conseils du contentieux administratif, tantôt sur des rôles numériques, dressés par villages, chaque chef de village étant constitué agent percepteur de sa circonscription, et la cote correspondante étant établie à son nom (1). L'autorité française réprime les exactions lorsqu'elle les constate. Un trait spécial à la législation des impôts indigènes est le fait que le refus de payer l'impôt, ou d'exécuter les prestations, la négligence à s'en acquitter, la dissimulation de la matière imposable, la déclaration inexacte du nombre d'habitants soumis à l'impôt, sont punis comme des délits et figurent au premier rang des infractions spéciales de l' « indigénat » (2). Toutefois, ces sanctions ne sont généralement appliquées qu'à titre subsidiaire, à défaut d'efficacité des poursuites régulières et de l'application, s'il y a lieu, d'un double ou triple droit (3). Il est à peine besoin de faire remarquer que cette disposition est tout à fait contraire au droit qui régit les européens, et qui ne punit le simple manquement au paiement des contributions que d'amendes fiscales.

---

(1) Le recouvrement est alors assuré par un système de tickets, dont il est délivré au chef de village un nombre déterminé, avec obligation, sous sa responsabilité personnelle, d'en remettre la valeur représentative, ou les tickets non employés (V. pour ex. l'arrêté du lieutenant-gouverneur de la Guinée du 30 juin 1923, au J. O. local du 15 décembre suivant).

(2) P. ex. Arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 20 juin 1925 (R. 1926, 1, 370). Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 24 février 1912 pour le Tonkin, l'Annam et le Laos (R. 1913, 1, 630). Arrêté du gouverneur général de Madagascar du 19 avril 1916 (R. 1917, 1, 901). Arrêtés du gouverneur général de l'Afrique occidentale de 1918 (R. 1920, 1, 777). Arrêté du commissaire de la République au Togo du 24 mai 1923 (R. 1925, 1, 263). Arrêté du commissaire de la République au Cameroun du 14 mars 1917 (R. 1922, 1, 595). Arrêté du gouverneur général de l'Afrique équatoriale du 12 octobre 1929 (R. 1930, 1, 144).

(3) V. art. 18 à 20 de l'arrêté de la Guinée précité.

CHAPITRE XI

DOUANES

par M. René THERY.

SECTION Ire.

Notion du droit de douane.

Les problèmes et les difficultés de tout genre que fait naître la définition du droit de douane, particulièrement en matière coloniale, seraient à peu près insolubles si on ne tenait compte de ce fait essentiel que le terme de douane peut et doit s'entendre en plusieurs acceptions différentes, qu'il est essentiel de passer en revue.

§ 393

Notion économique. — C'est la première en date, et celle qui justifie l'institution.

Dans un monde divisé en Etats indépendants qui sont autant de compartiments, tous sont intéressés au premier chef par la circulation internationale des marchandises. La nature et l'ampleur des importations déterminent à la fois les modalités d'existence de ses habitants, et celles de sa production agricole et industrielle. Le plus ou moins de facilité des exportations conditionne ses débouchés. Dans cet ordre d'idées, la douane, qui a existé de tout temps, apparaît comme une intervention du gouvernement pour contrarier, limiter ou restreindre un phénomène économique naturel.

Sous son aspect le plus simple et le plus fréquent, l'action du pouvoir public consiste en des dispositions matérielles, saisissant le trafic lors de son passage aux frontières. Les procédés sont : la perception de taxes à l'entrée ou à la sortie, les prohibitions d'entrée ou de sortie, les primes payées à l'entrée ou à la sortie. Dans un sens comme dans l'autre, le passage de la marchandise est interdit, gêné ou favorisé (1).

(1) Lorsqu'il s'agit d'importation ou d'exportation par un port de mer (on peut ajouter : par un port aérien), on ne saurait proprement parler de *ligne* de douane ; mais la distinction des provenances et des destinations, pour les marchandises embarquées ou débarquées, revient à l'établissement d'une ligne idéale, qui peut se situer aux points où le navire (ou l'aéronef) cesse de se trouver sous l'autorité des pouvoirs publics de l'Etat.

Il n'est pas nécessaire que la ligne de douane sur laquelle s'opère la perception ou qu'il est défendu de franchir coïncide avec la frontière de l'Etat. Elle peut être reportée à l'intérieur : c'est le cas actuellement pour le Chablais et le Faucigny. Le territoire national a pu être scindé, sous l'ancien régime, en territoires douaniers distincts : c'était le système des douanes intérieures. Inversement, des Etats modernes ont conclu des unions douanières : tels la Belgique et le Luxembourg, la France et la Sarre. Entre le territoire continental de la France et les îles ou possessions, qui font pourtant partie intégrante du territoire national, il existe des droits de douane plus ou moins étendus. Il en existe entre la France et l'Algérie, les colonies, même la Corse. Le caractère économique de ces droits est indiscutable. Alors même que tel n'aurait pas été le but du législateur qui les a établis, l'effet produit, même indépendamment de sa volonté, est évident. Le trafic mutuel des territoires entre lesquels la douane s'interpose reçoit un frein ou une impulsion.

Toutefois, en ce qui concerne les lignes de douane intérieures, elles diffèrent des lignes-frontières par un trait essentiel. Des deux côtés de la ligne douanière, le législateur est le même. Lorsqu'il s'agit d'une ligne-frontière, au contraire, les pouvoirs du gouvernement expirent à cette ligne. Il peut bien frapper d'interdiction la marchandise qui la franchit dans un sens ou dans l'autre, la grever de droits ou la favoriser par des primes : mais il ne peut empêcher le gouvernement qui commande de l'autre côté de la ligne d'édicter d'autres prohibitions, d'autres droits et d'autres encouragements. La question économique se complique ici d'une question politique.

La conclusion des traités de commerce avec les pays étrangers, traités différents pour chaque pays, mais réagissant les uns sur les autres, contribue à donner à l'aspect politique du problème une importance de premier ordre.

La notion économique de la douane se subdivise donc, et se distingue en deux conceptions : la conception économique proprement dite, et la conception nationale.

§ 394

Notion administrative. — Le mécanisme administratif agencé pour assurer le fonctionnement d'un régime douanier comporte des services nombreux et bien outillés, pour surveiller la ligne de douanes, percevoir les droits, payer les primes, poursuivre les délinquants, débattre les questions litigieuses. Il existe une administration douanière, soumise aux règles d'une législation spéciale très touffue.

Cette organisation a été utilisée pour des perceptions autres que celles des droits de douane, au sens économique qui leur a été attribué plus haut.

C'est ainsi, par exemple, que le droit de consommation, institué

à Madagascar par décret du 7 mars 1897 (1), qui frappe les produits portés au tableau annexé, consommés dans la colonie, qu'ils y aient été importés, récoltés ou fabriqués, taxe par conséquent essentiellement différente du droit de douane, est liquidé et perçu par le service des douanes et conformément aux règlements douaniers (2).

De même, la taxe de consommation intérieure établie en Afrique occidentale par arrêté du gouverneur général du 16 juin 1927 (3) est, aux termes de l'article 7, « assimilée aux droits d'importation et de douane », et le décret du 27 novembre 1915 (4) sur le service des douanes dans la colonie lui est déclaré applicable par l'article 7.

En Indo-Chine, le service des douanes et régies est chargé d'assurer toutes les dispositions relatives à la régie de l'alcool (5), ou aux monopoles de l'opium (6) et du sel (7), notamment en ce qui concerne les prohibitions ou les taxes d'importation.

Il n'est pas hors de propos de rappeler ici que, dans la métropole même, l'article 72 de la loi du 25 juin 1920, qui complète l'institution de la taxe sur le chiffre d'affaires par une taxe à l'importation qui pèse directement sur les entreprises coloniales, décide que l'impôt sera perçu, que les contraventions seront punies, que les poursuites seront effectuées et les instances introduites comme en matière de douane et par les tribunaux compétents en cette matière. Cette taxe, qui est perçue par la douane, et qui est soumise à la législation douanière, n'est pourtant qu'une taxe de compensation destinée à ne pas rompre l'équilibre au détriment du commerce métropolitain, et à mettre les commerçants qui effectuent leurs achats hors de la métropole sur un pied d'égalité, au point de vue de l'impôt sur le chiffre d'affaires, avec ceux qui achètent à l'intérieur. C'est là un tout autre ordre d'idées que le souci des besoins des consommateurs ou celui de la protection du commerce ou de l'industrie.

§ 395

Notion juridique. — La définition juridique du droit de douane est essentielle pour déterminer la légalité des taxes.

De tous temps, les droits de douane ont constitué une classe toute spéciale de taxes, dont l'établissement était réservé au pouvoir central, ou tout au moins qui ne pouvaient être établis que sous son contrôle. L'historique de la législation douanière sera exposé plus loin. Il suffit de retenir ici que tous les textes qui attribuent à une autorité locale quelconque le pouvoir d'instituer des taxes ou d'en fixer le tarif réservent invariablement

(1) R. 1898, 1, 66. — V. plus loin § 414.
(2) Art. 2.
(3) R. 1928, 1, 230.
(4) R. 1916, 1, 64.
(5) Arrêté du 18 octobre 1921 sur le régime des alcools (R. 1923, 1, 602), art. 1er.
(6) Arrêté du 18 octobre 1921 sur le régime de l'opium (R. 1923, 1, 627).
(7) Arrêté du 18 octobre 1921 sur la régie des sels (R. 1923, 1, 633).

les douanes (1). Les lois des 11 janvier 1892 et du 13 avril 1928 (2) qui seront étudiées plus boin, statuent directement sur le régime douanier de toutes les colonies, qui sont divisées en groupes, assujetties ou non au tarif métropolitain, soumises d'office au régime qui leur est imposé par le législateur, et admises seulement à demander des exceptions ou atténuations dont le gouvernement métropolitain reste seul juge.

Au contraire, toutes les autres taxes, dans toutes les colonies, sont établies, comme il a été dit au chapitre précédent, par l'autorité locale, sauf approbation.

Il est donc de toute première importance de déterminer si une taxe a ou non le caractère douanier, pour en conclure qu'elle a été ou qu'elle n'a pas été régulièrement établie par l'autorité compétente.

Au sens des textes qui ont fixé cette compétence, que faut-il entendre par droit de douane ?

Examen de la jurisprudence. — La question s'est élevée très fréquemment : elle a été longuement débattue et a donné lieu à une nombreuse jurisprudence.

Pour circonscrire la discussion, il convient avant tout d'écarter tout ce qui concerne certaines taxes minimes et accessoires, dont le produit est intégralement affecté à une dépense ou à un service spécial et sans importance majeure, telles que le droit de statistique (3), le droit de quai (4), la taxe d'accostage (5), la taxe de manipulation (6). Une taxe dite de quarantaine, instituée à la Nouvelle-Calédonie par arrêtés du gouverneur, a été considérée par la Cour d'appel de Nouméa comme présentant un caractère douanier au cas seulement à elle excéderait la part contributive de chacun et ne pourrait plus être considérée comme le simple remboursement d'avances faites par la colonie (7).

Le débat s'est engagé au sujet de taxes, établies par les autorités locales dans la forme ordinaire et réglementaire d'établissement des impôts, et consistant essentiellement en droits perçus à l'entrée d'un périmètre déterminé. La première contestation a été soulevée à propos des arrêtés, devenus célèbres, du gouverneur de la Réunion des 17 juillet et 13 décembre 1851 et 30 octobre 1861, qui établissaient dans la colonie, le premier, un droit dit de « fabrication » sur tous les tabacs en feuilles ou manufacturés provenant de l'exté-

(1) Par exemple, article 55 B de la loi du 29 juin 1918 (R. 1918, 1, 484) : — « Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892 ».

(2) R. 1928, 1, 413.

(3) Cour d'appel de la Martinique, 20 mai 1898 (R. 1898, 3, 147). Req. rej. 30 juillet 1900 (R. 1900, 3, 109).

(4) Trib. de Pointe-à-Pitre, 7 juillet 1898 (R. 1899, 2, 26).

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 29 octobre 1902 (R. 1904, 3, 146). Civ. rej. 21 janv. 1907 (R. 1907, 3, 62).

(6) Trib. civil de Haïphong, 31 juillet 1902 (R. 1904, 3, 51). Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï) précité.

(7) Cour d'appel de Nouméa, 22 octobre 1904 (R. 1905, 3, 104). — Trib. civil de Nouméa, 20 juin 1906 (R. 1907, 3, 263).

rieur, les autres, un « octroi de mer », analogue à celui qui avait été institué en Algérie par ordonnance du 21 décembre 1844, et dont le mode d'assiette consistait essentiellement à réunir et à englober toutes les communes de la colonie dans un périmètre d'octroi unique, qui n'était autre que le rivage de l'île, et à répartir le produit entre les communes au prorata, tant de leur population que de leurs dépenses obligatoires (1).

Le procédé, qui permettait d'assurer aux communes des ressources importantes et d'une perception facile, eut beaucoup d'imitateurs. Pour ne parler que des arrêtés et délibérations qui ont donné lieu à des contestations et à des arrêts de justice, l'octroi de mer avait été établi en Océanie par arrêtés du gouverneur des 28 décembre 1871, 10 décembre 1874, 16 février 1881 et 17 avril 1884 et décret du 11 mars 1897 ; à la Guadeloupe par délibération du conseil général du 9 décembre 1874, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur du 22 du même mois et approuvé par décret du 16 mars 1891, puis, par délibérations du 8 décembre 1902, approuvées par décret du 5 décembre 1903 (2).

D'autre part, des droits dits de « consommation », différant de l'octroi de mer surtout en ce qu'ils ne profitaient pas aux communes, mais à la colonie, avaient été établis à la Guadeloupe par délibérations du conseil général et arrêtés des 22 décembre 1874 et 28 décembre 1892. puis par nouvelle délibération du 16 décembre 1897, rendue exécutoire par arrêté du 28 du même mois ; à la Martinique par délibération du conseil général du 22 décembre 1889 ; en Annam et au Tonkin, sur les tabacs, par arrêtés du gouverneur général des 1er mars 1892, 28 décembre 1894 et 8 novembre 1897 ; sur l'alcool, par arrêtés des 21 décembre 1895 et 8 novembre 1897, qui créaient aussi un droit de circulation.

Enfin, un droit d'octroi, assez semblable aux octrois de la métropole, bien que la législation sur la matière n'ait pas d'application dans la colonie, et probablement seul en son espèce, avait été établi dans la ville de Dakar, et les tarifs en avaient été fixés par arrêtés des 29 août 1903, 12 juin et 23 août 1906 (3).

Toutes ces taxes, contestées devant les tribunaux, ont été déclarées illégales par la Cour de cassation, à peu d'exception près, comme ayant un caractère douanier, et comme ayant été instituées par une autorité qui n'avait pas qualité pour établir des droits de douane. Par des arrêts très nombreux (4), et en,

(1) Le texte des arrêtés des 13 décembre 1850 et 30 octobre 1851 se trouve au recueil de Delabarre de Nanteuil, t. 4, p. 5 (v° Octroi, n° 23) et tome VI (appendice) p. 203 (v° Douanes, n° 497).

(2) R. 1904, 1, 1787.

(3) Cpr. ch. X, § 378, p. 106.

(4) Civ. cass. 7 mai 1861 (D. 61, 1, 203) ; 19 février 1868 (D. 68, 1, 497) ; 11 mars 1885 (D. 86, 1, 105) ; Req. rej. 5 juin 1889 (D. 89, 1, 291) ; 9 juillet 1895 (D. 98, 1, 137) ; Civ. cass. 7 janvier 1896 (D. 98, 1, 361) ; 15 mars 1898 (R. 1898, 2, 73) ; Civ. rej. 27 novembre 1901 (R. 1902, 2, 8) ; 21 janv. 1907 (R. 1907, 3, 62) ; 11 et 30 mai 1910 (R. 1910, 3, 256) ; 10 janv. 1911 (R. 1911, 3, 256) ; Req. rej. 2 janv. 1912 (R. 1912, 3, 107) ; 23 juin 1913 (R. 1913, 3, 250) ; 24 juillet 1922 (R. 1922, 1, 218) ; 3 août 1926 (R. 1926, 3, 237). Il faut y ajouter l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 juillet 1911 (R. 1911, 3, 304), et plusieurs arrêts et jugements des

suivant des systèmes qui ont varié, le Cour suprême a été ainsi amenée à formuler du droit de douane une définition juridique qui est à retenir.

Thèses de la protection et du périmètre. — Le premier de ces arrêts, celui du 7 mai 1861, faisait valoir, à deux reprises, que les droits étaient perçus par l'administration des douanes. L'argument n'a plus été reproduit : il reposait évidemment sur une confusion entre ce que nous avons appelé la notion administrative et la notion économique du droit de douane. Les agents des douanes perçoivent nombre de droits qui ne sont pas douaniers.

Mais à cet argument insuffisant, l'arrêt en joignait un autre tiré du fond, et qui a fait fortune. Il importe d'en reproduire les termes mêmes, car ils constituent la formule d'une doctrine qui s'est perpétuée par une série d'arrêts ; — « Sont légalement réputés droits de douane ceux qui frappent à l'importation tous les objets énoncés aux tarifs, marchandises et matières venant du dehors, tandis que ces droits n'atteignent point les objets similaires de l'intérieur, au regard desquels ils jouent ainsi le rôle de droits différentiels. Par là même, l'un des traits distinctifs de ces droits est d'avoir pour effet direct et nécessaire d'affecter, soit au point de vue économique, soit au point de vue international, les rapports de la métropole avec les colonies, aussi bien que les rapports de la métropole et des colonies avec les pays étrangers ». — Cette formule s'appliquait à l'impôt « de fabrication » sur les tabacs, établi par arrêté du 17 juillet 1850. En ce qui concerne l'octroi de mer, établi par l'arrêté du 13 décembre 1851, l'arrêt lui reconnaissait le caractère douanier pour la même raison et à peu près dans les mêmes termes : « L'octroi de mer n'a pas pour objet une consommation locale circonscrite par les limites mêmes d'un octroi préétabli ; ce droit embrasse, au contraire, dans son action la circonférence entière de l'île, et frappe ainsi, sur tous les points, la consommation générale. Il est perçu à ce titre par les agents de la douane et n'atteint sous aucune forme les tabacs de l'intérieur ».

Ainsi, l'octroi de mer, comme le droit de fabrication, était un droit de douane parce qu'il frappait, à l'entrée d'un périmètre, — et encore à condition que ce périmètre fût celui de la colonie — des marchandises qui n'étaient frappées d'aucune perception à l'intérieur. La Cour de cassation s'inspirait manifestement de la législation métropolitaine sur les octrois, bien que non applicable dans

---

juridictions locales : Tribunal de Saigon, 6 janvier 1897 (R. 1898, 2, 89) ; Trib. sup. de la Guyane, 31 décembre 1896 et 18 janvier 1897 (R. 1899, 2, 13) ; Cour d'appel d'Aix, 30 décembre 1897 (R. 1898, 2, 78) ; Trib. civil de Pointe-à-Pitre, 5 avril et 7 juillet 1898 (R. 1899, 2, 23 et 26 ; le premier de ces jugements ayant été déféré à la Cour de cassation qui a rejeté le pourvoi par son arrêt du 27 novembre 1901) ; Cour d'appel de Bordeaux, 23 mai 1899 (R. 1899, 2, 145 : arrêt rendu sur renvoi de l'arrêt de cassation du 15 mars 1898) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 7 octobre 1899 (R. 1904, 3, 142) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 5 janvier et 9 février 1901 (R. 1904, 3, 51) ; Trib. de Haïphong, 31 juillet 1902 (*ibid*, 55) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 29 octobre 1902 (R. 1904, 3, 146 : arrêt ayant donné lieu au pourvoi rejeté le 21 janvier 1907) ; Cour d'appel de Nouméa, 2 septembre 1905 (R. 1906, 3, 34).

la colonie, qui frappe de droits égaux aux droits d'entrée « les objets compris au tarif qui seraient fabriqués, préparés ou récoltés dans l'intérieur de lieu sujet » (1). La condition d'une perception à l'intérieur, imposée par cette législation, est en effet ce qui distingue un octroi, taxe de consommation, d'une douane intérieure.

La doctrine de l'arrêt du 7 mai 1861 se retrouve, en termes presque identiques, dans les arrêts de la Chambre des requêtes du 9 juillet 1895, de la Chambre civile du 7 janvier 1896, du tribunal supérieur de la Guyane du 18 janvier 1897 et du tribunal de Saigon du 6 du même mois.

Cette théorie, très spécieuse, ne tenait pourtant pas compte des conditions économiques très particulières des colonies. A cette époque surtout, les colonies, celles en tous cas où des octrois de mer ou droits de consommation avaient été établis, étaient des îles, ou des territoires ne communiquant avec le monde entier que par mer, comme la Guyane, îles et territoires presque tous adonnés à un très petit nombre de cultures dont les produits étaient tous exportés, et recevant toute leur alimentation et leur subsistance de l'extérieur. Déjà, sous l'ancien régime, on constatait que, toutes les denrées et marchandises, aux colonies, étant destinées à franchir la frontière coloniale dans un sens ou dans l'autre, toutes les taxes y prenaient naturellement la forme de droits d'entrée ou de sortie. Un droit de sortie remplaçait avantageusement et à bien moins de frais la contribution foncière (2) : un droit d'entrée, les taxes de consommation. En tout cas, importations et exportations portaient sur des objets entièrement différents. Parler de similaires de l'intérieur, ou de protection, eût été presque ridicule : établir une perception sur ces similaires aurait été exposer des frais bien supérieurs au produit de l'impôt.

Dans ces conditions, quelle pouvait bien être la « protection » que le droit assurait aux produits de l'intérieur ? Comment la taxe pouvait-elle avoir eu pour but, ou pour résultat, de les protéger, c'est-à-dire d'en accroître ou d'en maintenir la production, puisque, presque toujours, ils n'existaient pas? C'était fausser et dénaturer, non seulement les intentions du législateur local, mais encore les conditions de la perception de l'impôt.

Dès la seconde affaire qui fut soumise à la Cour de cassation, en 1868, on ne manqua pas de soulever la difficulté. Il n'y avait pas de similaires : que devenait alors le caractère protecteur ? Et la question ne tarda pas, suivant les espèces, à se diversifier, car il fallait examiner jusqu'à 4 hypothèses : absence de similaires et de perception à l'intérieur ; absence de similaires et existence d'une perception à l'intérieur ; existence de similaires et absence

(1) Art. 49 du décret du 17 mai 1809, 24 et 36 de l'ordonnance du 9 décembre 1814.

(2) Un décret colonial du 7 décembre 1843, cité par l'arrêt de la Cour de la Réunion qui a été cassé par l'arrêt de la Chambre civile du 11 mars 1885, avait institué l'impôt foncier sous la forme d'un droit de sortie, ce qu'il n'aurait pu faire si ce droit avait eu un caractère douanier (art. 2 de la loi du 24 avril 1833).

d'une perception à l'intérieur ; existence de similaires et d'une perception à l'intérieur.

La Cour de cassation, mise en présence de ce nouveau problème, commença par abandonner la doctrine de son arrêt de 1861. L'arrêt de cassation de la Chambre civile du 19 février 1868 ne fait plus allusion à la protection ni à la perception à l'intérieur. Il n'en décide pas moins que l'octroi de mer est un droit de douane. « S'il est vrai, porte l'arrêt, que le droit protecteur et différentiel soit un des éléments indicatifs des taxes douanières, on ne saurait néanmoins en conclure, soit au point de vue fiscal, soit au point de vue international, que le caractère essentiellement douanier des taxes ne puisse avoir ailleurs ses causes déterminantes ». Et, s'attachant alors à une autre définition, l'arrêt considérait « que, tandis qu'il est de nature et de l'essence même des droits d'octroi de se référer uniquement à la consommation locale, en ce sens qu'ils ne peuvent en aucun cas et sous aucun prétexte être étendus au-delà des limites de la commune où ils sont établis, les taxes douanières sont caractérisées au contraire par cette double condition que, d'une part, comme dans l'espèce, elles atteignent à l'entrée et sur tous les points du territoire les objets assujettis, et qu'ainsi elles ne portent pas seulement sur la consommation locale dans les limites d'un octroi préétabli, mais qu'elles frappent, de plus, absolument et indistinctement, la consommation générale du pays où ces objets sont importés ; et que, d'autre part, il est également vrai de dire que, dans ce cas, et par le fait même de l'importation, les taxes susdites affectent directement les rapports de la colonie avec la métropole et les pays étrangers ».

Ainsi le seul fait d'une perception à l'entrée d'un périmètre imprimait à une taxe le caractère douanier, pourvu que ce territoire assujetti fût d'importance. C'est ce qu'on a appelé la thèse du périmètre. L'arrêt du 19 février 1868 a été reproduit, en termes presque identiques, par celui du 11 mars 1885, par celui de la Chambre des requêtes du 5 juin 1869 et par celui de la Chambre civile du 15 mars 1898.

Cette thèse était encore plus discutable que la première. Il était difficile de supposer que le législateur métropolitain, en se réservant jalousement le pouvoir de statuer sur les droits de douane, eût entendu par là des taxes qui n'étaient pas destinées à produire, et qui ne produisaient pas en fait, les effets économiques qui sont le propre des droits de douane, c'est-à-dire la suppression, la restriction ou au contraire l'encouragement de la production et des conditions d'existence des habitants.

Aussi la jurisprudence est-elle revenue à la thèse de la protection, mais en tenant compte, cette fois, de l'existence ou de l'absence de similaires et de perception à l'intérieur.

Il a été jugé :

1° qu'au cas d'existence constatée de similaires, si aucune perception à l'intérieur n'était prévue, le droit avait un caractère différentiel et protecteur, par conséquent douanier. C'est ce qui résulte en termes exprès des arrêts de la Chambre civile du 27 novem-

bre 1901 (1) et du 10 janvier 1911. — L'arrêt du 30 mai 1910 en avait même tiré cette conséquence curieuse que l'omission de perception à l'intérieur sur une seule dépendance de la colonie de la Guadeloupe (Saint-Martin et Saint-Barthélemy) suffisait pour rendre la taxe illégale pour le tout ;

2° qu'au contraire, lorsqu'il existait des similaires à l'intérieur, mais qu'ils étaient atteints par les mêmes droits que les objets provenant de l'extérieur, la taxe n'avait pas le caractère douanier. C'est ce qui est exprimé par les arrêts de la Chambre civile du 21 janvier 1907 (2), de la Chambre des requêtes du 23 juin 1913, du Conseil d'État du 21 juillet 1911, de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 29 octobre 1902 et par le jugement du tribunal de Pointe-à-Pitre du 5 avril 1908 (3) ;

3° qu'il en était de même, lorsqu'une perception à l'intérieur était organisée et qu'il n'existait pas de similaires : c'est ce que décidait l'arrêt de la Chambre des requêtes du 2 janvier 1912 ;

4° qu'enfin, le droit n'avait pas non plus de caractère douanier lorsqu'aucune perception à l'intérieur n'était organisée, mais qu'il n'y avait pas de similaires. C'est ce qui résulte des arrêts de la Chambre civile des 11 et 30 mai 1910, de la Chambre des requêtes du 3 août 1926, et du tribunal supérieur de la Guyane du 31 décembre 1896.

Législation concernant l'octroi de mer et les droits de consommation. — Pendant que cette jurisprudence s'élaborait assez péniblement, le législateur ne restait pas inactif. L' « octroi de mer », qui avait une existence légale en Algérie, n'était nommé

(1) « Attendu... que le droit qui a été voté frappe exclusivement les tabacs fabriqués importés à la Guadeloupe à leur entrée sur tous les points du territoire, et qu'il existe dans la colonie des produits similaires qui n'y sont pas soumis ; que ce droit avait ainsi, non le caractère purement fiscal d'une taxe d'octroi, mais celui d'un droit différentiel et producteur, de nature à affecter les rapports de la colonie soit avec la métropole et les autres colonies, soit avec les pays étrangers ».

(2) On lit dans cet arrêt : « qu'il résulte des termes des divers arrêtés que les taxes doivent être perçues sur les marchandises désignées, quelle que soit leur provenance ; qu'elles atteignent tous les produits similaires, aussi bien ceux du pays que ceux qui y sont importés ; ...que, d'autre part, il appert de ces arrêtés que le recouvrement des droits a été assuré, pour les produits du pays, par l'organisation de l'exercice dans les distilleries et dans les fabriques de cigares et de cigarettes, et, pour les marchandises importées, par le paiement à l'entrée en douane, à moins d'admission à l'entrepôt réel ou fictif ; que, dans ces circonstances, et alors que le caractère différentiel et protecteur ne saurait être invoqué, on ne peut voir dans cette obligation de paiement à l'entrée qu'un mode de perception qui n'est pas de nature à faire perdre aux droits leur caractère de taxes locales ». Cette dernière phrase est la condamnation directe de la thèse du périmètre.

(3) C'était, chose curieuse, précisément le cas pour l'arrêté du gouverneur de la Réunion du 13 décembre 1851, bien que cette circonstance ne paraisse pas avoir été relevée dans la discussion. L'article 6 de cet arrêté portait que « les propriétaires des guildives et des brasseries devaient déclarer, le 1er jour de chaque mois, au maire de leurs communes, les quantités de rhum et de bière qu'ils avaient l'intention de fabriquer du 1er au 30 dudit mois ». Le surplus de l'article, et les deux articles suivants, avaient trait au contrôle de la déclaration et aux abonnements.

dans aucun texte colonial. L'article 2 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, pour la première fois, en fit mention, en édictant que « le conseil général (des Antilles et de la Réunion), vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de douanes sur les objets étrangers, naturels ou fabriqués, importés dans la colonie ». Comme les tarifs de douane étaient seuls réservés, par la suite de l'article, à la mise à exécution par décrets en Conseil d'Etat, il fallait en conclure que l'octroi de mer n'était pas un droit de douane, et qu'il en différait en ce qu'il atteignait les objets de toute provenance, tandis que les tarifs de douane que le Conseil général était admis à voter ne pouvaient frapper que les produits étrangers.

Même disposition se retrouve à l'article 36 du décret du 23 décembre 1878, instituant un conseil général à la Guyane.

Le décret du 25 janvier 1879, instituant un conseil général dans les Etablissements de l'Inde, ne parle pas d'octroi de mer. Celui du 4 février 1879, qui crée un conseil général au Sénégal, exclut la douane et l'octroi de mer des taxes et contributions locales que ce conseil est appelé à voter. Le décret du 2 avril 1885, instituant un conseil général à la Nouvelle-Calédonie, décide à l'article 42 que ce conseil « vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute nature et de toute provenance introduite dans la colonie».

Le décret du 16 février 1880, qui établissait un conseil colonial en Cochinchine, l'habilitait, par son article 35, à donner son avis sur les tarifs d'octroi de mer, définis comme au sénatus-consulte. Le nouveau décret du 9 juin 1922 (1), qui l'a réorganisé, l'autorise par l'article 34 à délibérer sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception de toutes les taxes, à l'exception des droits de douane et d'octroi de mer. Le décret du 4 décembre 1920 (2), instituant le conseil colonial du Sénégal, et le 4me décret du 30 mars 1925 (3), qui l'a modifié, ne parlent ni de douane ni d'octroi de mer.

Outre les textes constitutifs des conseils locaux, la loi municipale du 5 avril 1884 mentionne l'octroi de mer à l'article 166, mais pour dire seulement qu'il n'est pas régi par les articles relatifs aux octrois, et reste assujetti aux règlements spéciaux édictés pour l'Algérie et les colonies. Ce texte n'est applicable, bien entendu, qu'aux Antilles et à la Réunion.

Enfin, la loi du 11 janvier 1912, sur le tarif général des douanes, contient un article 6 aux termes duquel « le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi de mer seront établis par des délibérations des conseils généraux ou des conseils d'administration, approuvées par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Les tarifs d'octroi de mer seront votés par les conseils généraux ou conseils d'administration des colonies. Ils seront rendus exécutoires par

(1) R. 1922, 1, 788.
(2) R. 1921, 1, 405.
(3) R. 1925, 1, 342.

décrets rendus sur le rapport du ministre des colonies. Ils pourront être provisoirement mis à exécution en vertu d'arrêtés des gouverneurs ».

Ces textes légitimaient l'octroi de mer et, de plus, définissaient le droit de douane. La taxe douanière était celle qui frappait les marchandises étrangères : une taxe sur les objets de toute provenance n'était pas un droit de douane.

La jurisprudence, pourtant, n'en a pas tiré toutes les conséquences qu'ils comportaient. Elle a bien constaté que l'octroi de mer avait reçu une consécration législative, et c'est en se fondant sur le sénatus-consulte de 1866, la loi municipale et la loi de 1892 que la régularité en a été reconnue par l'arrêt de la Cour d'Aix du 30 décembre 1897 et par l'arrêt de rejet de la Chambre civile du 15 mars 1898. Mais en ce qui concerne la taxe de consommation, qui n'était pas visée par les textes ci-dessus, elle a maintenu toute la rigueur, soit de la thèse du périmètre, par l'arrêt de 1898, soit de celle de la protection, par l'arrêt du 23 juin 1913, et elle a déclaré illégaux, en tant que douaniers, les droits qui n'y satisfaisaient point.

Mieux encore : l'arrêt de la Chambre civile du 27 novembre 1901 précité a déclaré douanière et par suite illégale une taxe d'octroi de mer établie par le conseil général de la Guadeloupe en 1895 et 1897, postérieurement, par conséquent, au sénatus-consulte, à la loi municipale et à la loi de 1892.

Pendant que l'autorité judiciaire continuait ainsi à rendre des arrêts contradictoires, et à ne tenir compte des nouveaux textes que dans une mesure restreinte et hésitante, l'autorité administrative appliquait ces textes dans presque toutes les petites colonies.

Des délibérations des conseils généraux, relatives au mode d'assiette, de perception et de répartition de l'octroi de mer, étaient approuvées par décrets du 30 décembre 1897 pour la Nouvelle-Calédonie (1), des 7 décembre 1889, 19 août 1891 et 27 août 1898 pour la Martinique (2), des 28 novembre 1890 et 6 juillet 1901 à Saint-Pierre-et-Miquelon (3), du 5 septembre 1903 à la Guadeloupe (4), puis par décrets des 9 mai 1907 et 13 février 1912 dans cette même colonie (5), par décret du 17 janvier 1919 à la Guyane (6), du 9 mars 1919 en Océanie (7). — Des droits de consommation ont été autorisés à la Martinique par décret du 25 novembre 1901 (8), à la Réunion par décret du 30 décembre 1911 (9), à la Guadeloupe par décret du 7 mai 1913 (10), à Madagascar par arrêté du gouverneur

(1) R. 1898, 1, 85.
(2) R. 1898, 1, 129.
(3) R. 1902, 1, 167.
(4) R. 1904, 1, 178. C'est cet octroi de mer qui a été déclaré illégal, faute d'englober l'île de St-Martin, par arrêts des 11 et 30 mai 1910.
(5) R. 1912, 1, 350.
(6) R. 1919, 1, 557.
(7) R. 1919, 1, 582.
(8) R. 1902, 1, 123.
(9) R. 1912, 1, 555.
(10) R. 1913, 1, 103.

général du 8 juillet 1920 et décret du 19 février 1921 (1), à la Côte des Somalis par arrêté du gouverneur du 6 août 1921 (2), à la Nouvelle-Calédonie par décret du 5 mai 1924 (3). — Enumération très incomplète, destinée à indiquer quelques points de repère. Beaucoup de ces textes établissaient à la fois une perception à l'entrée et une à l'intérieur. Pourtant la règle n'est pas sans exception : notamment le décret du 5 mai 1924 pour la Nouvelle-Calédonie n'établit qu'un droit à l'entrée.

Loi du 13 avril 1928. — La loi du 13 avril 1928 sur le régime douanier colonial (4) est venue mettre fin à toute cette controverse.

Aux termes de l'article 12 de cette loi, « pour l'application des articles 1er à 11, il faut entendre par droits de douane les droits frappant à l'entrée des colonies les marchandises étrangères, à l'exclusion des marchandises nationales ».

Les articles 1er à 11 sont ceux qui établissent le régime douanier. Ils ne répartissent pas les compétences : mais en statuant directement, en divisant les colonies en groupes, en déterminant les conditions douanières de chacun de ces groupes, et, notamment, en réduisant, par l'article 5, les droits des conseils locaux, électifs ou non, à un droit de pétition, laissant au gouvernement métropolitain à statuer souverainement, ils marquent très nettement que la métropole, conformément à la tradition très ancienne, interrompue seulement de 1866 à 1892, reste maîtresse absolue du régime douanier, exprimé à l'article 2 de la loi du 24 avril 1833, et résultant implicitement de la loi du 11 janvier 1892 ; d'une manière plus générale, ils remplacent toutes les dispositions qui, en attribuant aux autorités locales le pouvoir d'établir des taxes, avaient exclu les droits de douane, ou réservé l'approbation de ces droits à des décrets en Conseil d'Etat, c'est-à-dire tous les textes qui avaient servi de base aux nombreux arrêts énumérés ci-dessus, déclarant des taxes illégales pour avoir été établies par une autorité incompétente, à raison de leur caractère douanier.

Il faut donc reconnaître que l'article 12 tranche la question même qui avait été controversée pendant un demi siècle, et qu'il la tranche dans un sens différent de tous ceux qui avaient été proposés (5). Il n'est plus question de périmètre, ni de protection accordée

(1) R. 1921, 1, 717 et 841.
(2) R. 1922, 1, 724.
(3) R. 1924, 1, 491.
(4) R. 1928, 1, 413.
(5) Cette solution avait pourtant été entrevue par le tribunal de la Pointe-à-Pitre dans son jugement du 7 juillet 1898, où on lit « que les véritables droits de douane, ceux qu'il importe de laisser sous le contrôle de l'autorité métropolitaine, sont ceux qui s'appliquent aux marchandises étrangères, peuvent modifier leurs rapports de concurrence, sur le marché colonial, avec les marchandises françaises exemptés de droits de douane, et altérer ainsi les relations de commerce ; mais qu'une taxe municipale, frappant les objets de toute provenance, et maintenant la même situation entre les produits français et étrangers, n'est pas un véritable droit de douane et ne peut troubler en rien les relations commerciales ; qu'elle peut donc se passer du contrôle de la métropole ». — L'arrêt de la Chambre civile du 21 janvier 1907 relevait aussi « que les taxes devaient être perçues sur les marchandises désignées, quelle que fût leur provenance ; qu'elles atteignaient tous les produits similaires, aussi bien ceux du pays que

à des produits locaux, ni de similaires, ni de perception intérieure, ni d'atteinte aux relations entre la France et ses colonies. Non que toutes ces questions ne conservent toute leur importance, et qu'elles ne soient prises en très sérieuse considération lorsque le pouvoir métropolitain est appelé à approuver les actes des autorités coloniales. Mais elles n'ont rien à faire avec la douane. Ce que la métropole se réserve exclusivement, ce sont les relations avec l'étranger. Le droit de douane est celui qui introduit une discrimination entre les marchandises françaises et les marchandises étrangères.

Il faut bien reconnaître que cette définition est exacte.

Elle est, d'abord, exacte historiquement. Comme il sera exposé plus loin, l'interdiction, puis la restriction du commerce étranger a été, dès l'origine des colonies, le principe essentiel et fondamental de tout le système colonial. Que celui-là ait toujours été mis à part, comme faisant exception à toutes les réglementations, c'est ce qui n'a rien que de parfaitement conforme à la tradition. La définition est, de plus, exacte politiquement. Toute colonie qui devient maîtresse du commerce étranger, — et qui en profite d'ailleurs presque toujours pour supprimer à peu près la douane, — a fait le pas décisif vers son indépendance. Que l'on compare à cet intérêt primordial celui du rôle protecteur que peut exercer un droit d'octroi de mer sur quelques similaires à peu près inexistants, et on aura placé la question sur son véritable terrain.

Il faut en conclure qu'à partir de l'entrée en vigueur de la loi de 1928 — en supposant qu'on ne puisse lui attribuer un caractère interprétatif, — tous droits et taxes d'importation sur un périmètre quelconque, avec ou sans perception à l'intérieur, peuvent être établis par l'autorité locale ayant pouvoir de créer et de réglementer les impôts, sous le contrôle, bien entendu, de l'autorité supérieure, qui peut y mettre ses conditions : mais tout ce qui touche aux relations extérieures est interdit (1).

Force est, néanmoins, de reconnaître que la loi du 13 avril 1928 est obscure, on serait tenté de dire contradictoire. S'il faut, comme le veut l'article 12, entendre par droits de douane ceux qui frappent à l'entrée des colonies les marchandises étrangères à l'exclusion des marchandises nationales, comment expliquer l'article 7, qui dispose que « les produits originaires d'une colonie française importés dans une autre colonie française sont admissibles en franchise des droits de douane, sauf dans les territoires où des actes internationaux ne permettent pas l'application de ce régime », et l'article 3, où il est dit que « les produits originaires des territoires

---

ceux qui étaient y importés, et que, parmi ces derniers, il n'était fait aucune exception en faveur de ceux qui, était originaires de la France continentale ou des colonies françaises, ne pouvaient, aux termes de l'article 5 de la loi du 11 janvier 1892, être soumis à aucun droit de douane ».

(1) L'octroi de mer ou le droit de consommation qui frappe toutes les marchandises à l'entrée d'une colonie, y compris par conséquent les marchandises étrangères, ne porte pas atteinte aux relations avec l'étranger. Lors de l'établissement de l'octroi de mer en Algérie, quelques puissances avaient fait entendre des réclamations qui n'étaient pas fondées, le droit frappant les marchandises provenant de France de la même manière que les autres.

du second groupe qui n'accordent pas un régime préférentiel aux produits métropolitains et algériens sont soumis, à l'importation en France et en Algérie, aux droits du tarif minimum » ? Existe-t-il donc des droits de douane entre les colonies, ou entre la France et ses colonies ? Le législateur aurait-il perdu de vue sa propre définition ?

Toutefois, ce vice de rédaction ne paraît pas devoir entraîner de difficultés d'application, et n'empêche pas, en tout cas, de s'en tenir, pour l'application des pouvoirs des autorités locales, au sens très clair de l'article 12.

Conclusion. — En conséquence, la notion juridique du droit de douane se confond avec la définition qui a été plus haut qualifiée de politique. Tout droit qui ne distingue pas entre la France et l'étranger n'est pas un droit de douane, et ne peut être traité comme tel, soit en ce qui concerne les autorités ayant compétence pour l'établir, soit en ce qui a trait aux relations avec les pays étrangers et l'application des traités. Ce qui ne veut pas dire d'ailleurs qu'il ne puisse être considéré comme droit de douane, tant au point de vue économique qu'à celui de l'administration qui le perçoit et de la législation spéciale qui lui est applicable.

Une confirmation de cette théorie résulte des textes spéciaux à l'Afrique occidentale et à l'Afrique équatoriale. Ces deux gouvernements généraux font partie des colonies du second groupe, dans lesquelles, aux termes de l'article 2 de la loi de 1928, les produits de France et de l'Algérie entrent en franchise des droits de douane. Or, l'article 7 du décret du 18 octobre 1904 (1), pour l'Afrique occidentale, et l'article 5 du décret du 15 janvier 1910 (2), pour l'Afrique équatoriale, donnent au gouverneur général le pouvoir d'établir, dans toute l'étendue du gouvernement général, des droits d'entrée (et de sortie) sur les marchandises et sur les navires, sauf approbation par décret en Conseil d'Etat. En fait, ces droits ont été établis par décrets des 14 avril 1905 (3) et 11 octobre 1912 (4), qui n'ont point été abrogés ni touchés par la loi de 1928. Ces droits ne sont donc pas des droits de douane, sauf dans le cas où ils frappent de surtaxe les marchandises étrangères.

Il est vrai que les textes récents ont pris soin de s'expliquer sur l'autorité qui a qualité pour établir les droits, et que cette autorité peut être la même, qu'il s'agisse de droits de douane ou de simples taxes, ce qui supprime la difficulté en ce qui concerne la question de légalité. C'est précisément ce qui se passe pour les deux gouvernements généraux précités, où les droits ont été établis par décrets en Conseil d'Etat, après délibération des conseils de gouvernement.

---

(1) R. 1905, 1, 6.
(2) R. 1910, 1, 144.
(3) R. 1905, 1, 199.
(4) R. 1903, 1, 139. — V. aussi les décrets du 14 septembre 1925 pour le Cameroun (R. 1926, 1, 116), des 11 février 1927 et 31 janvier 1929 pour le Togo (R. 1927, 1, 209 et 1929, 1, 333).

§ 396

Droits de sortie. — Reste, au sujet de la notion et de la définition du droit de douane, une dernière question. Un droit de sortie est-il un droit de douane ?

La question avait été résolue en sens très divers, soit par la jurisprudence, soit par les avis du Conseil d'Etat, soit par la pratique administrative. Le tribunal civil de Nouméa, par deux fois, le 17 décembre 1919 (1) et le 21 décembre 1921 (2), avait jugé que les droits de sortie « ne sont que des droits purement prohibitifs édictés pour la protection des intérêts locaux et des consommateurs, qui ne répondent pas au but des droits de douane et qui échappent donc aux conditions légales nécessaires à l'existence de ces derniers ». Plus récemment, un arrêt de rejet de la Chambre civile du 20 novembre 1929 (3) refusait de reconnaître un droit de douane dans le droit de sortie établi dans le bassin conventionnel du Congo par application de l'acte général de Berlin du 26 février 1885, en considérant que cette taxe, destinée à permettre l'acquittement des dépenses d'ordre général prévues aux traités, et frappant les nationaux comme les étrangers, ne pouvait, dans ces conditions, revêtir le caractère différentiel et protecteur, affectant les rapports de la colonie, soit avec la métropole ou les autres colonies françaises, soit avec les pays étrangers, qui distingue le droit de douane de tous autres droits purement fiscaux ».

La section des finances du Conseil d'Etat, après s'être longtemps rangée à la même doctrine, avait adopté, le 11 mai 1920 (4), un avis portant que « les taxes prélevées à l'entrée ou à la sortie, qui comportent l'application d'un régime différent, soit aux produits en provenance ou à destination de certains pays, soit aux consommateurs ou aux producteurs du pays aux frontières duquel elles sont perçues, et qui affectent ainsi les relations de ce pays avec l'extérieur, doivent être regardés comme constituant des droits de douane ». Cet avis, qui envisage à la fois le cas de provenance ou de destination différentes, et le cas où les marchandises sont frappées sans distinction, adopte donc en ce dernier cas, la « thèse du périmètre » : le caractère douanier d'une taxe ressortirait de ce seul fait que la marchandise, en entrant ou en sortant, franchit une ligne et paie un droit pour la franchir. Les relations entre l'intérieur et l'extérieur de cette ligne sont assurément affectées du seul fait de cette taxe : mais cela suffit-il pour constituer un droit de douane ?

Il semble que, pour le droit de sortie, on doive s'en tenir au

(1) R. 1920, 3, 111.

(2) R. 1922, 3, 178. — Le tribunal constate subsidiairement que, même s'il revêtait un caractère douanier, le droit aurait été établi par l'autorité compétente (décret en Conseil d'Etat). Mais il commence par poser en principe « qu'aucun article de la loi du 11 janvier 1892 ne réglemente les droits de sortie des colonies en France ou à l'étranger ».

(3) R. 1931, 3, 140.

(4) B. O. du ministère des colonies, 1920, p. 1153. — V. la note de M. Fochier sur le jugement précité du tribunal de Nouméa du 21 décembre 1920.

même criterium que pour le droit d'entrée : la distinction entre le commerce avec la métropole et le commerce avec l'étranger. Un droit de sortie n'a rien de douanier s'il frappe les produits à la sortie d'une colonie sans distinction de destination : il prend, au contraire, ce caractère, s'il ne frappe que les produits à destination de l'étranger, en exemptant ceux qui sont à destination de la métropole, ou s'il comporte des tarifs différents suivant la destination.

A la vérité, le texte de la loi du 13 avril 1928 fait ici défaut. La définition de l'article 12 ne concerne que « les droits frappant *à l'entrée* les marchandises étrangères à l'exclusion des marchandises nationales » (1). Mais cet article définit le droit de douane, tel qu'il est usité dans les articles qui précèdent : et nulle part ce terme ne désigne autre chose que des droits d'entrée. Il n'avait donc pas à s'occuper des droits de sortie. Le seul article de la loi qui soit relatif aux droits de sortie est l'article 10 : mais il ne contient que deux dispositions : — l'une relative aux droits et prohibitions de sortie établis dans la métropole, qui sont déclarés non applicables aux expéditions des colonies : il en résulte bien qu'ils ont un caractère douanier, puisqu'ils ne visent que l'étranger : mais ceci regarde le législateur métropolitain, et il n'est assurément pas question d'établir ces droits et prohibitions autrement que par loi ; — l'autre permettant l'institution de droits ou prohibitions de sortie spéciaux dans les colonies par décrets rendus suivant la procédure fixée pour l'établissement des tarifications spéciales des colonies du premier groupe, ce qui semble bien les assimiler aux droits de douane : mais il ne s'agit là que des droits de sortie *spéciaux*, ce qui n'exclut point l'établissement de droits de sortie par la procédure ordinaire de l'établissement des impôts, lorsque ces droits ne comportent pas de distinction de destination et par suite, ne sont point douaniers.

Un argument plus direct résulte de la pratique.

Plusieurs décrets, rendus en Conseil d'Etat, — par conséquent dans la forme exigée par l'article 3 § 4 de la loi du 11 janvier 1912 pour les exceptions au tarif des douanes, — ont établi en Indo-Chine des droits qualifiés de droits de douane sur les produits exportés à destination des pays étrangers, les produits exportés à destination de la métropole ou des colonies en étant exempts. C'est le cas d'un décret du 29 décembre 1898 (2), plusieurs fois modifié depuis (3), qui prend toute sa valeur du fait que le lendemain même, un autre décret du 30 décembre 1898 (décret simple), approuvant, conformément au décret du 31 juillet 1898 créant le budget général, le mode d'assiette et les règles de perception des « taxes et contributions indirectes destinées à l'alimenter », y comprenait sous le

(1) C'était aussi le cas du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, dont l'article 2 ne parlait que de produits importés dans la colonie, et de la loi du 11 janvier 1892, qui usait du même terme à l'article 3.

(2) R. 1899, 1, 60.

(3) V. notamment l'exposé des motifs du décret modificatif du 10 décembre 1908 (R. 1909, 1, 274), où le caractère douanier du droit de sortie est nettement accusé.

n° 5 un « droit de sortie, représentatif de l'impôt foncier et applicable dans toute l'Indo-Chine sur les paddys, cargo, riz, brisures et farines », sans qu'il fût question d'aucune distinction à raison de la destination des produits. Beaucoup plus récemment, un décret du 24 mars 1926 (1), rendu en Conseil d'Etat et conçu dans les mêmes termes que celui du 29 décembre 1898, a fixé à nouveau le tableau des « droits de douane à percevoir sur les produits exportés de l'Indo-Chine à destination des pays étrangers », droits dont sont exemptes les exportations à destination de la France (2).

Si on relève, d'autre part, qu'une très grande quantité d'arrêtés de gouverneurs généraux, de chefs de colonie ou de délibérations de conseils généraux, approuvés dans la forme prescrite par l'article 71 du décret du 30 décembre 1912, ont établi, modifié ou supprimé, dans diverses colonies, des droits de sortie sans aucune distinction de destination (3), on en conclura que les droits de sortie ne sont traités comme des droits de douane, par l'autorité qui les établit, que lorsqu'ils comportent une discrimination suivant les destinations, de même que les droits de douane à l'entrée supposent une discrimination de provenance ou d'origine.

SECTION II.

Evolution historique du régime douanier des colonies françaises.

§ 397

Le « Pacte colonial » des origines jusqu'à la Révolution de 1789. — Bien que les premiers faits générateurs de la colonisation française aient été d'initiative privée, la monarchie, d'instinct, estima que l'installation de français dans des « établissements lointains » offrait un intérêt national justifiant l'intervention directe de son autorité. Elle tint, en conséquence, tout de suite la question pour « régalienne », et se réserva le pouvoir de statuer souverainement à son propos, alors que pour beaucoup d'autres objets concernant le sol continental ses prérogatives étaient encore mal définies.

Les premières mesures consistèrent en l'attribution de « monopoles exclusifs » au profit de personnes ou de compagnies qui

(1) R. 1926, 1, 326.

(2) Ce même décret abroge celui du 30 décembre 1898.

(3) On ne peut donner ici que des exemples, pris parmi les plus récents : —Arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 4 septembre 1930, approuvé par décret du 24 octobre suivant (R. 1931, 1, 252). — Délibération du conseil général de la Guadeloupe du 25 novembre 1925, relative aux droits de sortie sur les rhums et tafias, approuvée par décret du 14 avril 1926 (R. 1926, 1, 515). — En Afrique occidentale et en Afrique équatoriale les droits d'entrée et de sor sont établis par le gouverneur général en conseil de gouvernement et approuvés par décrets en Conseil d'Etat, et c'est bien la procédure qui a été suivie pour les droits de sortie par les décrets précités. — En N^lle-Calédonie, des droits de sortie ont été établis sur les marchandises exportées sur toutes destinations, dans la forme prescrite par l'article 74 du décret du 30 décembre 1912, c'est-à-dire par délibérations du conseil général du 21 décembre 1923 approuvées par décrets du 24 octobre 1924 (R. 1925, 1, 97 et 98).

reçurent privilège de commercer seules avec les îles et, parfois, d'y occuper le sol. En vertu de ces monopoles, toute affaire de négoce avec l'extérieur est obligatoirement passée, dans chaque possession, par l'intermédiaire du bénéficiaire du privilège — à partir du règne de Henri IV de la « Compagnie à charte » qui en fut pourvue —, à charge par celui-ci de n'importer dans la colonie que des produits venant de la métropole, de n'expédier que vers la métropole les produits originaires de la colonie, de n'assurer de trafic maritime direct qu'entre la métropole et la colonie, et d'appliqer toutes les taxes fixées par le pouvoir central tant sur la navigation que sur l'entrée des marchandises en France, leur sortie de France et aussi sur l'entrée des marchandises dans la colonie ou leur sortie de la colonie (1).

Dans leur majorité, les compagnies ainsi constituées ne prospérèrent pas, et la plupart cessèrent rapidement d'exercer leur privilège. Pour suppléer à cette carence, il fallut admettre le commerce individuel entre la mère-patrie et les îles : mais des restrictions sévères le bridèrent étroitement.

Mises en vigueur empiriquement, au hasard d'ordonnances royales occasionnelles, ces restrictions furent systématisées à partir de Colbert (2) ; devenues bientôt classiques, elles formèrent le « Pacte colonial », très analogue aux règles posées en Angleterre par l' « Acte de navigation » de Cromwell de 1651 et aux pratiques coutumières des espagnols et des portugais. Le principe dominant en fut le maintien d'un monopole rigoureux du commerce des colonies en faveur de la métropole, entraînant comme conséquences : 1° l'obligation pour chaque colonie d'acheter tout ce dont elle avait besoin dans la métropole ou dans d'autres colonies, et de l'importer dans les conditions stipulées par le pouvoir central ; 2° la défense à la colonie d'avoir des productions pouvant concurrencer celles de la métropole, avec, pour corollaire, l'interdiction de monter chez elle certaines installations industrielles (3) ; 3° la prohibition de commercer avec d'autres régions que la métropole et ses diverses possessions ; 4° l'impossibilité d'assurer sous pavillon

(1) Cpr. privilèges accordés en 1603 à la *Compagnie de la Nouvelle France* et en 1604 à celle des *Indes orientales* ; puis, sous Richelieu, les chartes concédées en 1626 à la *Compagnie du Morbihan* et à celle de *Saint-Christophe* ; en 1627 à la *Compagnie de la nacelle de Saint-Pierre fleurdelysée* ; en 1628 à celle des *Cent associés* ; en 1633 à celle de la *France équinoxiale* ; le renouvellement en 1635 du privilège de la *Compagnie de Saint-Christophe* ; la concession de 1642 à une *Compagnie dieppoise pour les Indes orientales et Madagascar* ; sous Colbert, la charte de 1663 à une nouvelle *Compagnie de la France équinoxiale*, devenue en 1664 *Compagnie des Indes occidentales* ; la réorganisation, la même année 1664, de la *Compagnie des Indes orientales*, etc... Les chartes de 1626 formulèrent explicitement les principes rappelés ci-dessus au texte.

(2) Cf. ordonnance fondamentale du 16 juin 1670, ordonnance du 13 septembre 1686, règlement du 20 août 1698, etc., le tout codifié dans un édit d'octobre 1727.

(3) Celles qui ne faisaient point concurrence à des exploitations similaires de la métropole étaient tolérées (à la différence de système anglais) ; mais à la première menace de rivalité les restrictions intervenaient : cf. l'ordonnance de 1684 prohibant l'établissement de nouvelles raffineries de sucre aux Antilles et surtaxant la production des raffineries existantes ; à plusieurs reprises, pour le même motif, des cultures vivrières furent prohibées par quelques gouverneurs.

étranger un transport quelconque en provenance ou à destination de la colonie ; 5° en contre-partie, l'obligation pour la France d'acheter les denrées exotiques uniquement dans ses établissements d'outre-mer, sans toutefois que leur admission en franchise fût prescrite, et la création d'entrepôts en vue de réexpédition sur les marchés étrangers (1).

La gêne résultant pour les colonies de ce régime draconien ne tarda pas à se manifester : à diverses reprises, certaines tolérances provisoires furent accordées, surtout lorsque des sentiments plus favorables à l'Empire d'outre-mer se répandirent sous l'action du financier écossais Law ; quelques tempéraments de caractère définitif intervinrent également pour des raisons analogues (2).

Une dérogation plus sérieuse fut consentie au lendemain du désastreux Traité de Paris de 1763 : bien que le Canada eût cessé d'être terre française, les possessions des Antilles furent autorisées à continuer à commercer avec ce pays comme par le passé (3).

La doctrine, cependant, demeurait intacte, et le roi écrivait encore en 1765 (4) : « Les colonies fondées par les diverses puissances de l'Europe... ont toutes été établies pour l'utilité de leur métropole... Elles doivent être tenues sous la loi de la plus austère prohibition en faveur de la métropole ».

Cette affirmation hautaine ne devait pourtant pas tarder à passer au rang des formules inappliquées : les progrès des idées libérales en France, les protestations véhémentes des possessions anglaises contre la tutelle rigide du gouvernement de Londres — qui devaient bientôt aboutir à l'indépendance des Etats-Unis —, de pressantes nécessités économiques, enfin, conduisirent à une évolution assez rapide de la politique commerciale touchant le trafic colonial.

Dès 1767 (5), les ports du Carénage (à Sainte-Lucie) et de Saint-Nicolas (à Saint-Domingue) furent ouverts aux navires étrangers, autorisés à y introduire diverses denrées (bois, bestiaux, cuirs, salaisons) et à en charger d'autres (sirops et tafias) ; ces ports furent, en outre, érigés en entrepôts, et les marchandises venues d'Europe sous pavillon français purent en ressortir sous pavillon étranger à destination d'autres pays.

L'année suivante, afin de ranimer l'activité de la Guyane, tombée dans une misère extrême, liberté fut concédée pour douze ans à cette dépendance de commercer avec toutes les nations (6).

Puis, en 1784, la licence donnée en 1767 à deux ports seulement fut étendue à toutes nos possessions, en même temps que l'on

(1) Voir, parmi les principales dispositions concernant l'entrepôt (innovation à l'époque) : édit de septembre 1664, arrêts du Conseil des 19 mai 1670 et 12 août 1674, ordonnance de février 1688, et surtout édit d'avril 1717.

(2) Cf. l'élargissement des facultés d'entrepôt, et notamment l'édit précité d'avril 1717. Voir aussi l arrêt du 24 mars 1736, levant la prohibition d entrée en France dont le café d'Amérique avait jusqu'alors été l'objet.

(3) Par un arrêt de 1764.

(4) Instruction adressée au gouverneur de la Martinique.

(5) Arrêt du 17 juillet 1767.

(6) Lettres patentes du 1er mai 1768. La faveur fut maintenue *de facto* jusqu'en 1784, puis prorogée pour 8 ans par arrêt du 15 mai de cette année.

allongea la liste des marchandises étrangères susceptibles d'être admises (de plusieurs céréales et de pelleteries), et que l'on augmenta le nombre des entrepôts coloniaux (1).

Le « Pacte colonial », cette fois, était sérieusement ébranlé : il subsistait néanmoins, dans ses principes fondamentaux, le pouvoir royal demeurant constamment maître d'annuler les concessions accordées.

§ 398

Les conceptions d' « assimilation » de la Révolution. — Les premiers actes de la Constituante concernant les établissements coloniaux furent visiblement inspirés de la notion d'assimilation : dès juin 1789, les représentants des colonies furent accueillis à l'Assemblée et des déclarations de forme catégorique se multiplièrent, telles que celle de mars 1790 : « considérant les colonies comme une partie de l'Empire français et désirant les faire jouir de l'heureuse régénération qui s'y est opérée » ; celle de la même date, spécifiant que « le commerce des colonies est un commerce entre frères, un commerce de la nation avec une partie de la nation », etc...

Mais tout de suite il apparut indispensable de tenir compte des particularités propres à chaque contrée, de sorte que diverses décisions « autonomistes » furent prises, tendant notamment à ne pas appliquer *ipso facto* la constitution métropolitaine aux possessions (2), à permettre à celles-ci de nommer des assemblées (3), et à confier à ces assemblées des pouvoirs réglementaires fort considérables, comme celui de statuer sur le régime des marchandises importées et exportées (4).

Tiraillés entre ces deux aspirations contradictoires, imprégnés inconsciemment encore, aussi, d'idées « résiduaires » du Pacte colonial, les représentants du peuple n'édictèrent pas de règles très nettes en matière de commerce franco-colonial.

Ils abolirent rapidement les monopoles des dernières compagnies privilégiées (5), réduisirent énormément les droits d'entrée des produits coloniaux dans la métropole (6), supprimèrent les droits de sortie sur les marchandises françaises destinées aux possessions (7), abrogèrent diverses prohibitions (8), reprirent en mains la fixation

(1) Arrêt du Conseil du 30 août 1784. Ce texte soumit les produits importés dans les colonies à un droit de 1 % *ad valorem* en sus des taxes frappant les articles similaires de l'étranger.

(2) Cf. décret de la Constituante des 8-10 mars 1790, refusant d'assujettir les colonies « à des lois qui pourraient être incompatibles avec leurs convenances locales et particulières ».

(3) Décret précité des 8-10 mars 1790 et décret des 28 mars-9 avril de la même année.

(4) Décrets précités de mars et avril 1790.

(5) Cf. notamment décrets du 3 avril 1790, des 18-27 janvier 1791 et des 21-28 juillet de la même année.

(6) Décret des 18-29 mars 1791.

(7) Décret des 22 juin-17 juillet 1791.

(8) Décret des 2-15 mars 1791.

du statut commercial local des colonies, à la suite d'abus commis par leurs assemblées (1)... mais ne touchèrent pas aux exclusions antérieurement prononcées contre le commerce avec l'étranger et la navigation sous pavillon étranger.

La Législative resta fidèle à la thèse de l'assimilation en préparant la suppression de l'esclavage, mais ne s'occupa pour ainsi dire pas de statuer sur les problèmes commerciaux.

La Convention, orientée elle aussi en doctrine vers l'assimilation, prononça la dissolution des compagnies dont le monopole avait déjà été suspendu (2), leva toute barrière douanière entravant le trafic de la France sur ses colonies et vice-versa (3), puis, laissant de côté les théories, arrêta des solutions d'espèce commandées par l'état de guerre avec l'Angleterre : après avoir accordé des facilités aux navires des Etats-Unis pour accoster dans les possessions françaises (4), elle édicta un « acte de navigation » (5) précisant que les marchandises étrangères ne pourraient pénétrer en France ou dans les colonies que sous pavillon de la puissance d'origine, et réservant au seul pavillon français le trafic « de port à port français » (les ports coloniaux étant considérés comme des ports français).

En droit, donc, on arrivait à un mélange de l'assimilation et du Pacte colonial : mais en fait, les colonies, se souciant fort peu de l'autorité du pouvoir central, agirent presque à leur guise et pratiquèrent souvent un système d'autonomie.

§ 399

Le « Pacte colonial » mitigé de la première moitié du 19e siècle. — Réagissant contre l'anarchie qui s'était progressivement instituée, le Consulat abandonna délibérément les idées d'assimilation et d'autonomie pour revenir à celles d'autorité et de Pacte colonial.

En vertu de la Constitution du 22 frimaire, an VIII, les lois votées dans la métropole cessèrent d'être exécutoires de plein droit dans les possessions, dont le régime dut être « déterminé par des lois spéciales » (6). Une loi subséquente (7) enleva au pouvoir législatif toutes prérogatives en la matière, confiant le soin de statuer au gouvernement.

Parallèlement, dans le domaine commercial, on remit purement et simplement en vigueur l'arrêt du Conseil du 30 août 1784 (8) et l'on rétablit les droits de douane sur lesdenrées des colonies françaises, tout en surtaxant les articles similaires étrangers (9).

(1) Décret des 24-28 septembre 1791.
(2) Décret des 26-29 germinal an II.
(3) Décret du 11 septembre 1793.
(4) Décrets du 19 février et du 26 mars 1793.
(5) Décret du 21 septembre 1793.
(6) Article 91 de la Constitution.
(7) Article 4 de la loi du 30 floréal an X.
(8) Arrêté du 4 messidor an X.
(9) Arrêté du 3 thermidor an X.

Ces dispositions restèrent en vigueur pendant tout le Premier Empire, et la Restauration commença par les confirmer expressément, rappelant en particulier la résurrection de l'arrêt du Conseil de 1784 en limitant la liste des marchandises étrangères admises en entrepôt dans les ports coloniaux (1).

Puis, dans le but de protéger l'industrie du sucre de betterave, naissante dans la métropole, le gouvernement de Louis XVIII frappa l'entrée des sucres coloniaux de droits élevés, taxa les sucres étrangers de droits presque prohibitifs, interdit l'importation des sucres bruts de même que leur réexportation, surtaxa à l'entrée les « sucres terrés » et accorda des primes substantielles à l'exportation des sucres de betterave raffinés (2).

Jusqu'en 1826, ce rigorisme ne fut tempéré que par des mesures de détail, comme l'érection du port de Gorée (sur la côte occidentale d'Afrique) en entrepôt ouvert aux navires étrangers dans les conditions de l'arrêt de 1784 (3). Mais la crise qu'il déchaîna dans les colonies sucrières obligea bientôt à d'autres solutions.

Celles-ci consistèrent d'abord en l'octroi aux navires anglais touchant nos colonies de quelques-uns des privilèges conférés aux bâtiments français (4), ensuite dans l'établissement d'une nomenclature assez étendue de marchandises dont l'importation fut autorisée librement sous pavillon étranger à la Guadeloupe et à la Martinique (5).

La monarchie de juillet se montra un peu plus libérale : elle autorisa l'importation en franchise des fers et aciers étrangers dans nos ports de la côte occidentale d'Afrique (6). Presque simultanément (7), elle avait abaissé la prime de sortie des sucres raffinés métropolitains, ce qui permit de songer au raffinage en France, en vue de leur vente au dehors, de quelques sucres bruts coloniaux. Une dérogation considérable au Pacte colonial fut ensuite réalisée par l'autorisation donnée à la Guadeloupe et à la Martinique d'instituer des taxes à l'entrée chez elles sur les marchandises métropolitaines (8), mais elle fut rapportée au bout de quelques mois. Deux ans plus tard, une loi (9) rendit possbile la création dans les colonies de nouveaux entrepôts. Par la suite, les sucres des possessions françaises furent dégrevés (10), et, un peu plus tard, l'égalité fiscale

---

(1) Loi du 1er décembre 1814.

(2) Cf. Loi du 28 avril 1816, en vertu de laquelle le droit sur les sucres coloniaux fut fixé à 45 francs par quintal, celui sur les sucres étrangers à 33 % *ad valorem*, et la surtaxe sur les « sucres terrés » à 25 francs par quintal.

(3) Ordonnance du 7 janvier 1822.

(4) Convention franco-anglaise du 26 janvier 1826.

(5) Ordonnance du 5 février 1826.

(6) Loi du 26 août 1833.

(7) Loi du 26 avril 1833.

(8) Ordonnance du 10 octobre 1835.

(9) Loi du 1er juillet 1837.

(10) Ordonnance du 21 août 1839, détaxant de 13 fr. 20 par quintal les sucres coloniaux. Les sucres de betterave, par ailleurs, avaient été frappés en vertu d'une loi du 10 juillet 1837 d'un impôt de 10 francs par quintal, porté à 15 francs en 1839 et à 25 francs en 1850.

fut réalisée entre le sucre de canne et celui de betterave (1). Enfin, on augmenta sensiblement la liste des marchandises étrangères pouvant être introduites aux Antilles et à l'Ile Bourbon (aujourd'hui la Réunion) (2).

Malgré cette évolution, la base du système colonial demeura la « soumission » : le pouvoir central (législatif et souvent simplement exécutif) restait seul maître des décisions, et il prit soin de rappeler à l'ordre (3) des gouverneurs qui avaient cru possible de déroger spontanément aux prohibitions de libre trafic avec l'extérieur (4).

§ 400

L'autonomie du Second Empire. — En abolissant définitivement et brutalement l'esclavage (que le Consulat avait rétabli) la Révolution de 1848 provoqua, dans les colonies sucrières, une crise très dure. Quelques années après, l'orientation du gouvernement de Napoléon III vers un abaissement des barrières protectrices élevées contre les marchandises étrangères rendit indispensable le remaniement du régime imposé aux colonies.

Pour remédier aux fâcheux effets de l'abolition de l'esclavage, des dégrèvements furent accordés à l'entrée dans la métropole des produits coloniaux, et l'importation aux colonies des denrées étrangères jusqu'alors prohibées fut autorisée (5).

La surtaxe sur les sucres étrangers ayant été réduite, on rompit, au profit des sucres coloniaux, l'équilibre réalisé entre eux et les sucres de betterave, et on admit, dans la mère-patrie, les raffinés provenant des Antilles et de la Réunion (6).

En 1861 intervint une réforme beaucoup plus importante : un abaissement sensible des droits métropolitains sur les sucres étrangers ayant été décidé l'année précédente (7), les colonies insistèrent vivement pour obtenir une refonte totale du régime auquel elles demeuraient assujetties ; satisfaction fut donnée à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion (8) par la substitution du système de

(1) Loi du 2 juillet 1843.
(2) Notamment en 1846 et 1847.
(3) Cf. ordonnances des 30 juin et 9 juillet 1839, réformant des décisions des gouverneurs de la Martinique et de la Guadeloupe.
(4) Bien que l'étude du système douanier algérien n'entre pas dans le cadre de ce travail, il est intéressant de noter ici que, dès la conquête, l'Afrique française du Nord bénéficia d'un régime spécial, assez proche de l'assimilation ; des ordonnances du 11 novembre 1835 et du 16 décembre 1843 y prescrivirent l'admission en franchise des produits français (sauf les sucres) et de quelques articles étrangers, les autres marchandises non françaises étant soumises à des droits égaux au tiers de ceux du tarif métropolitain. Au départ, les objets à destination de la France (et les céréales pour toutes les directions) furent exemptés des droits de sortie. Ils profitèrent d'une préférence à leur entrée en France à dater de l'ordonnance de 1843. Les transports entre la mère-patrie et sa nouvelle possession, toutefois, furent réservés au pavillon national.
(5) Par une série de décrets échelonnés en 1849 et 1850.
(6) Loi du 26 juin 1851 et décret du 27 mars 1852.
(7) Loi du 23 mars 1860 et décrets des 16 janvier et 24 juin 1861.
(8) Loi du 3 juillet 1861.

l'assimilation à celui du Pacte colonial. Désormais, les trois îles furent habilitées à exporter librement leurs produits partout où bon leur semblerait, obtinrent le droit d'importer tous objets de toute provenance en les taxant aux tarifs douaniers métropolitains, bénéficièrent de la franchise complète pour l'admission dans la mère-patrie d'un certain nombre de leurs denrées, et furent autorisées (sauf pour le petit cabotage local) à effectuer leurs transports sous tous pavillons, une surtaxe légère étant établie en cas de chargement sur un navire non français.

Ces dispositions furent étendues au Sénégal (1) en même temps que, par suite de sa très mauvaise situation économique, la Guyane se vit accorder dispense de percevoir des droits de douane sur les marchandises même étrangères entrant sur son territoire (2).

Puis, au moment où tout pouvait faire croire que le principe d'assimilation allait devenir le fondement de notre régime douanier colonial, un brusque revirement se produisit : en 1866, l'autonomie douanière fut conférée à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion par un texte que l'on s'accorda, lors de sa promulgation, à regarder comme la future charte de tout le domaine français extra-européen. Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 décida que les conseils généraux de chacune des trois colonies pourraient librement voter des « tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance » (3), et ajouta que les mêmes assemblées voteraient « les tarifs de douane sur les produits étrangers, naturels ou fabriqués, importés ». Ceux-ci, toutefois, ne devenaient applicables qu'après approbation par décret en Conseil d'Etat. Deux sortes de barrières étaient ainsi instituées : les octrois de mer, de caractère fiscal et non discriminatoire, établis sans contrôle de l'autorité métropolitaine, et les droits de douane, préférentiels, fixés sur initiative locale mais soumis à la ratification du pouvoir central : c'était, évidemment, une autonomie presque complète.

Les incidences de la réforme de 1866 furent instantanées : dès 1867, le conseil général de la Martinique supprima purement et simplement tous les droits de douane à l'entrée dans la colonie, relevant simultanément les octrois de mer, et sa délibération fut approuvée (4) ; la Guadeloupe en fit de même en 1868, conservant cependant, quelques taxes douanières sur les denrées coloniales (5).

Toujours imbu des idées libre-échangistes, le Second Empire, d'autre part, avait en 1866 (6) supprimé la protection dont la marine marchande avait joui jusqu'alors dans le trafic international : il étendit la mesure en 1869 au trafic franco-colonial (7), faisant ainsi disparaître les derniers vestiges du « Pacte ».

---

(1) Décret du 24 décembre 1864.
(2) Deuxième décret également en date du 24 décembre 1864.
(3) Sur l'octroi de mer et la distinction des droits d'octroi de mer et des droits de douane, v. plus haut § 395, et plus loin § 413.
(4) Décret du 6 novembre 1867.
(5) Délibération approuvée par décret du 25 avril 1868.
(6) Loi du 10 mai 1866.
(7) Par décret du 9 juillet 1869.

Il n'osa pas, néanmoins, comme il en avait eu d'abors l'intention, généraliser le système de 1866, et les colonies autres que celles qui viennent d'être énumérées restèrent soumises au régime antérieur (1). Ainsi, à la chute de l'Empire, le régime douanier colonial se trouvait porté à un degré extrême de complexité, allant de l'assimilation à l'autonomie.

§ 401

Les solutions transactionnelles de la IIIe République : la loi du 11 janvier 1892. — L'essai d'autonomie tenté en 1866 se poursuivit au début de la IIIe République ; en 1873, la Réunion imita l'exemple donné en 1867 et 1868 par la Martinique et la Guadeloupe (2), exonérant de droits de douane toutes les marchandises à l'exception des tabacs, et renforçant les octrois de mer.

Les milieux agricoles et industriels s'en émurent fortement, d'autant plus que la concurrence étrangère, de plus en plus âpre, eut tendance à leur ravir les débouchés traditionnels que leurs productions avaient conservés dans les possessions françaises. Sous leur pression, une évolution se dessina après 1880.

La lutte s'engagea d'abord sur le terrain judiciaire, par la contestation de la légalité des actes divers, arrêtés ou délibérations, qui avaient établi des octrois de mer. De nombreux arrêts, qui ont été analysés au § 395, ont, en effet, déclaré les octrois de mer illégaux, même ceux qui avaient été établis depuis le sénatus-consulte, comme constituant des droits de douane déguisés (3).

Par ailleurs, le législateur métropolitain, tout en confirmant, en 1881 (4), le régime en vigueur, réussit à obtenir de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion le rétablissement des droits de douane (5) ; simultanément, on réduisit les conseils généraux qui furent créés dans les autres colonies, en matière de douane, à un rôle consultatif (6) ; en même temps, une série de dispositions établissait des droits de douane sur les marchandises étrangères dans la plupart des colonies (7).

---

(1) La franchise totale fut instituée en 1867 dans les rapports entre la France et l'Algérie.

(2) Décret du 4 juillet 1873.

(3) V. plus haut, p. 148.

(4) Loi du 7 mai 1881.

(5) Décrets du 10 novembre 1884 pour la Guadeloupe ; du 19 janvier 1885 pour la Réunion ; du 25 avril 1885 pour la Martinique.

(6) Décret du 4 février 1879 (Sénégal, art. 34 et 37, 1°, abrogé par décret du 5 avril 1905 à raison de l'organisation du gouvernement général (R. 1905, 1, 199) ; décret du 2 avril 1885 (Nlle-Calédonie), art. 42 et 45, 1°. Il en était de même des décrets des 2 avril et 28 décembre 1878, instituant à St-Pierre-et-Miquelon et en Océanie des conseils généraux aujourd'hui supprimés. Le décret du 25 janvier 1879 instituant le conseil général des Etablissements de l'Inde exclut de ses délibérations les tarifs de douane, et ne parle pas d'octroi de mer. Par contre, le décret du 23 décembre 1878, sur le conseil général de la Guyane, reproduit, à l'article 36, les termes du sénatus-consulte.

(7) Décrets du 17 octobre 1880, puis du 3 décembre 1890, pour le Sénégal ; du 27 août 1884, puis du 18 novembre 1890, pour le Gabon ; du 21 juin 1887, pour Nossi-Bé ; du 6 février 1888, pour Mayotte ; du 27 juillet 1889, pour Saint-Pierre-et-Miquelon ; du 7 juillet 1889, pour la Guyane.

Tandis que s'affirmaient ces aspirations protectrices (1), un courant très net se formait en faveur du retour au système de l'assimilation. Complètement réalisé en 1884 avec l'Algérie (2), partiellement appliqué avec la Tunisie aussitôt l'instauration du protectorat (3), il fut imposé en 1887 à l'Indo-Chine (4), mais dut, deux ans plus tard, y subir des atténuations, la perception de certains droits métropolitains s'y étant avérée trop lourde (5).

La complexité de l'organisation douanière coloniale allait ainsi en croissant. Elle s'aggrava, de plus, des règles spéciales imposées à l'Afrique équatoriale, incluse partiellement dans le « Bassin conventionnel du Congo » et soumise de ce chef, à l'acte de Berlin (6) qui posa le principe de la « porte ouverte », c'est-à-dire de l'égalité douanière de toutes les nations.

Pour remettre de l'ordre dans ce chaos, de sérieux travaux furent entrepris, en connexion avec ceux qui se poursuivaient en vue de la refonte du système douanier métropolitain : Ils aboutirent au vote de la loi du 11 janvier 1892, qui devint le statut douanier général.

Laissant de côté l'Algérie, en état d'union douanière complète, et la Tunisie, objer de mesures particulières, cette loi consacrait au regard du trafic franco-colonial et des douanes coloniales une véritable transaction.

Elle divisa, d'abord, l'ensemble des colonies en deux groupes, celui des colonies dites *assimilées* — le plus important — et celui des colonies dites *non assimilées* — alors jugé secondaire (7).

Pour les importations dans les colonies assimilées, la loi posait en principe, d'une part, l'entrée en franchise, chez elles, de tous les produits métropolitains, d'autre part, l'application aux produits étrangers des tarifs métropolitains, sous réserve de dérogations

---

(1) Exprimées aussi dans une loi du 29 juillet 1884 surtaxant de 7 francs par quintal les sucres non raffinés importés d'Europe.

(2) L'article 10 de la loi de finances du 29 décembre 1884 soumit les produits étrangers entrant en Algérie aux droits du tarif métropolitain. — De plus, une loi du 2 avril 1889 (qui ne put être mise en vigueur qu'en 1897) spécifia que le trafic entre la France et l'Algérie serait de nouveau réservé au pavillon national, par analogie avec le cabotage.

(3) Assimilation partielle, seulement, consistant en la franchise réciproque pour quelques produits et en l'octroi d'une préférence pour quelques autres, des conventions internationales interdisant d'aller plus loin.

(4) Par une loi du 24 juin 1887 et un décret du 8 septembre suivant.

(5) Décret du 9 mai 1883, dégrevant tous les produits n'ayant pas de similaires en France.

(6) En date du 20 février 1885, complété par la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890.

(7) Les colonies assimilées furent, à l'origine, toutes les possessions d'Amérique, l'Indo-Chine, la Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et le Gabon. Les territoires non assimilés furent ceux qu'il parut impossible de faire entrer dans le cadre douanier de la mère-patrie en raison de leur dispersion au milieu d'une zone étrangère (Etablissements de l'Inde, Nossi-Bé, Diégo-Suarez), de leur rôle de transit (Côte des Somalis), de la complexité de leurs relations avec des régions voisines (Afrique occidentale), de leur éloignement et leurs rapports avec d'autres économies (Océanie), ou de conventions internationales préexistantes (Afrique équatoriale, à l'exclusion du Gabon).

possibles, mais accordées exceptionnellement, par décrets délibérés en Conseil d'Etat et sans qu'aucune procédure fût indiquée quant à leur élaboration. Au sujet de l'admission en France des marchandises de ces colonies, la réglementation fut beaucoup plus nuancée : celles figurant sur un premier état (1) payèrent les droits du tarif métropolitain minimum (2) ; un second état, sensiblement plus long, énuméra les articles taxés en France à la moitié des droits minima frappant les objets similaires étrangers (3) ; enfin, les produits restés en dehors des deux états pénétrèrent en franchise.

Les colonies non assimilées furent soumises à des tarifs propres, promulgués par décrets délibérés en Conseil d'Etat. Celles qui se trouvaient liées par des accords internationaux ne purent établir que des taxes sans discrimination, de caractère essentiellement fiscal. Les autres durent accorder la franchise complète à tous les produits français. A l'entrée dans la métropole, les marchandises des colonies non assimilées payèrent en général les droits du tarif minimum, sous réserve de certaines dérogations, assez limitées, entraînant franchise absolue.

Relativement au trafic intercolonial, la loi décidait que « les produits originaires d'une colonie française importés dans une autre colonie française ne seront soumis à aucun droit de douane ».

Enfin, les pouvoirs des autorités locales en matière d'octroi de mer furent considérablement réduits : le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition durent en être approuvés par décrets rendus en Conseil d'Etat, et les tarifs par décrets simples, contre-signés des ministres du commerce et de l'industrie et des colonies (4).

La loi, impliquant une assimilation (avec atténuations éventuelles) en règle générale et, exceptionnellement, une autonomie contrôlée était donc bien une transaction entre les tendances contraires qui avaient marqué l'histoire des rapports commerciaux franco-coloniaux.

Les modifications de la loi du 11 janvier 1892. — L'application de la loi de 1892 (5) ne souleva qu'un minimum de difficultés

(1) On sait que la loi du 11 janvier 1892 institua le système du double-tarif.

(2) Sucres et produits à base de sucre (sirops et confitures).

(3) Presque toutes les épices et denrées exotiques (cacaos, thé, poivre, cannelle, etc...).

(4) Cette différence de procédure entre les tarifications douanières spéciales et celles d'octroi de mer fut invoquée pour attaquer les décrets d'octroi de mer accusés de créer irrégulièrement des droits de douane ; cf. la jurisprudence rapportée Section I, paragraphe 395.

(5) Conformément aux prescriptions de la loi, les tarifs métropolitains entrèrent en vigueur dans les colonies assimilées en vertu de décrets spéciaux, fixant en même temps les dérogations (d'ailleurs dans l'ensemble peu nombreuses) : décrets du 26 novembre 1892 pour la Réunion (remplacé par un autre, modifiant les dérogations, le 23 mars 1903 (R. 1903, 1, 278) ; de la même date pour Mayotte et la Nouvelle-Calédonie ; du 29 novembre 1892 pour l'Indo-Chine (remplacé par un autre, modifiant et réduisant les dérogations, le 29 décembre 1898 (R. 1899, 1, 59), et de la même date pour le Gabon, la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane, ; du 21 décembre 1892 pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

assez aisément résolues (1), et elle ne subit, jusqu'en 1910, que des modifications de détail. Celles-ci consistèrent : d'une part, dans l'extension du système de l'assimilation à Madagascar lorsque, toute la « Grande Ile » étant devenue colonie française, les établissements de Nossi-Bé, Diégo-Suarez, etc... cessèrent d'être isolés (2) ; d'autre part, dans la réduction de la liste des marchandises coloniales entrant au tarif minimum par transfert de nombre d'entre elles dans la catégorie admise au tarif réduit de moitié, et par l'allongement de la nomenclature des produits pénétrant en franchise dans la métropole (3), puis dans la concession de la franchise à des articles originaires de territoires non assimilés (4), et dans des

---

Les tarifs propres des colonies non assimilées furent édictés par des décrets particuliers, spécifiant pour chacune les règles d'assiette, de perception et de contentieux (inspirées de celles de la métropole avec adaptation à l'organisation administrative locale) : décret du 9 mai 1892 pour l'Océanie (modifié à plusieurs reprises par la suite, notamment le 17 février 1895, R. 1906, 1, 189) ; décrets successifs pour les diverses possessions du groupe de l'Afrique occidentale,coordonnés par un décret du 14 avril (R. 1905, 1, 199) ; décrets divers également pour l'Afrique équatoriale, coordonnés par un décret du 11 octobre 1912 (R. 1913, 1, 139). Les autres colonies non assimilées (Somalis, Inde, et jusqu'en 1895, Etablissements malgaches) n'eurent pas de droits de douane.

(1) A citer, parmi les principales : *a*) le point de savoir si, dans les colonies assimilées, la loi nouvelle privait ou non les conseils généraux de leurs pouvoirs antérieurs de fixer les règles d'assiette et de perception en matière douanière ; le Conseil d'Etat s'étant prononcé pour l'affirmative (avis du 17 janvier 1893) et la Cour de cassation ayant jugé en sens contraire (arrêt du 27 avril 1894, B. cr. 111, p. 172), la question fut tranchée par un décret du 16 février 1895, transposant intégralement dans les dites colonies la plupart des textes régissant le problème dans la métropole (V. plus loin § 415) ; *b*) le régime à appliquer aux produits étrangers reçus en France en admission temporaire, puis réexpédiés après transformation manufacturière dans une colonie assimilée : logiquement, le droit de douane aurait dû être perçu à l'arrivée dans la colonie, mais, une loi du 16 mai 1863 ayant spécifié l'inverse pour les Antilles et la Réunion, le Conseil d'Etat estima (avis du 16 juin 1892) que le texte du 11 janvier 1892 ne l'avait pas abrogée, et que la franchise demeurait acquise dans ces trois possessions ; une loi du 27 décembre 1922 a mis fin à cette anomalie en abrogeant explicitement la disposition de 1863 ; *c*) dans le silence de la loi de 1892, les conventions par lesquelles la France concédait le bénéfice du tarif minimum à une puissance étrangère étaient-elles applicables *ipso facto* aux colonies assimilées ? On considéra que oui, mais dans nombre de conventions ultérieures une clause précisa qu'elles ne s'étendraient pas aux colonies sans un accord spécial.

(2) Décret du 23 mars 1895 pour les Comores et loi du 16 avril 1897 pour Madagascar.

(3) Cf. loi du 7 avril 1897, instituant des détaxes de distance au profit des sucres coloniaux français et surtaxant ceux des colonies étrangères (cette dernière mesure ayant été abrogée à la suite de la Conférence de Bruxelles de 1902, sanctionnée par la convention du 5 mars de cette année) ; loi du 24 février 1900 (R. 1900, 1, 112), modifiant les tableaux de la loi de 1892 et accentuant l'écart entre le tarif maximum et le tarif minimum sur les denrées coloniales ; loi du 17 juillet 1900 (R. 1900, 1, 225), taxant le café colonial au-dessous du demi-tarif minimum ; loi du 29 mars 1903 (R. 1903, 1, 180), opérant de même pour le poivre.

(4) Décrets des 30 juin 1892, 22 août 1896, 4 septembre 1900, accordant des exemptions (totales ou contingentées) au profit de diverses marchandises de l'Afrique occidentale ; décrets du 30 juin 1892 et du 17 août 1907 (R. 1908, 1, 25), consentant des détaxes pour d'autres produits de même provenance ou originaires du Gabon. En sens inverse, la franchise antérieurement donnée aux guinées des Etablissements de l'Inde fut limitée à un contingent par la loi du 19 avril 1904 (R. 1904, 1, 215), qui priva en outre les exportations de ces Etablissements du bénéfice de la franchise dans les autres colonies.

dispositions consécutives à la conclusion d'un accord avec l'Angleterre, établissant l'égalité entre elle et la France en Côte d'Ivoire et au Dahomey (1).

Pendant la même période, plusieurs décisions autorisèrent l'établissement de droits de sortie au départ de la plupart des colonies (2), et la semi-assimilation existant entre la Tunisie et la France fut légèrement resserrée (3).

En 1910, la loi du 11 janvier 1892 fut sérieusement amendée, tant par une élévation sensible des tarifs que par une diversification considérable de la nomenclature (4) : pour ne pas provoquer dans les colonies un renchérissement trop brutal du coût de la vie et pour ne pas astreindre les services douaniers coloniaux à appliquer des mesures trop complexes pour eux, des exceptions beaucoup plus importantes que par le passé furent édictées. La loi prit soin d'énoncer elle-même qu'elle ne deviendrait exécutoire aux colonies qu'après que des décrets contre-signés des ministres des colonies, du commerce et des finances auraient été rendus : ils intervinrent au bout de quinze mois (5) et élargirent assez nettement les dérogations antérieures, sans toutefois les multiplier autant qu'on aurait pu le supposer.

L'année suivante (6), Saint-Pierre-et-Miquelon passa du groupe des possessions assimilées dans celui des possessions non assimilées, en raison de sa position excentrique et de la nature de ses relations, beaucoup plus tournées (sauf pour les produits de pêche) vers l'Amérique du Nord que vers la France.

En 1913 (7), la plupart des marchandises coloniales précédemment admises au demi-tarif minimum se virent octroyer, à l'entrée dans la mère-patrie, le bénéfice de la franchise absolue.

Puis, pendant la guerre et au lendemain de la signature de la paix, une série de mesures de circonstance intervint, édictant des prohibitions d'importation et d'exportation (8), établissant de nouveaux droits dans les colonies non assimilées et codifiant leur régime douanier (9), autorisant la perception de droits de sortie au départ de nombre de possessions (10), plaçant l'admission des

---

(1) Convention du 14 juin 1898.

(2) Voir notamment le décret du 29 décembre 1898 (R. 1899, 1, 59) concernant l'Indo-Chine et comportant des discriminations selon les destinations. Cpr. plus haut § 396.

(3) A la suite de l'arrivée à expiration en 1898 des conventions franco-italiennes.

(4) Loi du 29 mars 1910 (R. 1910, 1, 267).

(5) Le 30 juin 1911 (R. 1911, 1, 595).

(6) Loi du 11 novembre 1912 (R. 1913, 1, 80).

(7) Loi du 5 août 1913 (R. 1914, 1, 577), entrée en vigueur le 1er janvier 1914.

(8) Qu'il n'est pas utile de relater ici à cause de leur caractère éphémère. V. la table décennale du *Recueil* 1911-1920, aux mots Douane (Droits de) et Douane (Prohibitions de sortie).

(9) V. § 415, p. 200. — Le décret du 28 décembre 1926, portant codification des textes douaniers en vigueur dans la métropole, reproduit les dispositions applicables aux colonies assimilées et au trafic entre la France et les colonies non assimilées (R. 1927, 1, 28).

(10) A titre d'exemples : décret du 21 juin 1915 (R. 1915, 1, 579); arrêté du 21 décembre 1915, décrets du 9 mai 1917 (R. 1917, 1, 481), du 7 août 1920 (R. 1921, 1, 225) ; arrêté du 13 août 1920 ; décret du 11 janvier 1926 (R. 1926, 1, 334), pour

rhums sous un régime spécial (1), et, surtout, relevant les tarifs à l'entrée dans les différents territoires en fonction de la baisse de la monnaie française et de la hausse corrélative des prix (2). D'autre part, des exemptions nouvelles et des abaissements de droits furent consentis à divers produits originaires des colonies non assimilées (3).

Ces retouches, de détail (4), n'altérèrent pas l'aspect général du système instauré par la loi du 11 janvier 1892 : celui-ci, cependant, était depuis longtemps l'objet de critiques véhémentes, et sa refonte totale était âprement demandée.

---

la Réunion; — décrets du 1er novembre 1916 (R. 1917, 1, 18), puis du 11 décembre 1925 (R. 1926, 1, 289) et du 29 mai 1926 (R. 1926, 1, 509), 29 juin 1926 (R. 1926, 1,512) et 28 juillet 1926 (R.1926, 1,716), pour l'Afrique occidentale;— décrets du 9 juin 1917 (R. 1917, 1, 479), 16 septembre 1920 (R. 1921, 1, 223), 14 avril 1923 (R. 1923, 1, 592), 24 octobre 1924 (R. 1925, 1, 97 et 98), 12 août et 25 novembre 1925 (R. 1926, 1, 229, 220, 332), pour la Nouvelle-Calédonie; — arrêté du 30 mai 1919, décrets du 26 novembre 1919 31 juillet 1923, 9 décembre 1925, (R. 1926, 1,327) pour Madagascar; — décrets du 29 janvier 1920 pour le Gabon; — des 5 mai 1924 (R. 1924, 1, 448) et 24 septembre 1924 (R. 1924, 1, 614) pour l'Afrique équatoriale ; — décrets des 5 août 1920 (R.1921, 1,183), 14 août 1925 (R.1926, 1,120) et 23 décembre 1926 (R. 1927, 1, 108) pour la Guadeloupe ; — arrêtés des 6 août et 11 décembre 1920, puis du 8 décembre 1925 pour la Côte des Somalis ; — décrets des 3 avril 1921 (R. 1921, 1, 927) et 27 octobre 1923 (R. 1924, 1, 34) pour le Cameroun ; — décrets des 27 février et 4 avril 1922, puis du 11 février 1927 (R. 1927, 1, 209) pour le Togo;— décrets des 7 mars 1922 (R. 1922, 1, 537) et 14 juin 1926 (R. 1926, 1, 516), pour la Martinique;— décret du 4 avril 1922 (R. 1923, 1, 46) pour les Etablissements de l'Inde;— décrets des 22 mars 1923 (R.1923, 1,371), 14 mars 1924, (R. 1924, 1, 249), 24 mars 1926 (R. 1926, 1, 326), pour l'Indo-Chine; — décret du 5 août 1925 pour l'Océanie (R. 1926, 1, 220), etc...

(1) Voir ci-dessous, Section IV, § 408.

(2) Le relèvement des droits métropolitains fut effectué par application aux tarifs en vigueur de coefficients de majoration : par dérogation aux principes de la loi de 1892, ceux-ci ne furent pas étendus *ipso facto* aux colonies assimilées (la loi du 6 avril 1926 et le décret subséquent du 14 août 1926 précisèrent notamment que les majorations qu'ils instituèrent en France ne s'appliqueraient qu'aux possessions assimilées n'ayant pas renoncé à « leur bénéfice » dans un délai de 6 mois) ; les droits d'entrée de ces colonies furent majorés par une longue série de décrets, sanctionnés par les lois ratificatives du 31 août 1923 (R. 1923, 1, 787), puis du 13 juillet 1927 (R. 1927, 1, 715 à 720) ; depuis cette dernière disposition et avant les décrets d'application de la loi du 13 avril 1928, de nouvelles augmentations furent décidées, notamment par décrets des 25 septembre 1927 (R. 1927, 1, 857) et 18 janvier 1928 (R. 1928, 1, 598) pour l'Indo-Chine ; du 17 novembre 1927 (R. 1928, 1, 101) pour l'Océanie ; du 11 février 1928 (R. 1928, 1, 459) pour la Guyane. Au regard des colonies non assimilées, les décrets ne furent pas moins nombreux. V. notamment, outre ceux précités à la note 6 de la page précédente : décrets des 31 juillet 1923 (R. 1923, 1, 861), 8 janvier 1924 (R. 1924, 1, 253), 9 mars 1927 (R. 1927, 1, 249) pour Saint-Pierre-et-Miquelon ; décrets des 11 mars, 15 juin et 21 septembre 1927 (R. 1927, 1, 199, 498 et 769) et du 25 janvier 1928 (R. 1928, 1, 48) pour le Gabon et le reste de l'Afrique équatoriale, etc...

(3) Voir, entre autres : décrets du 24 avril 1918 (R. 1918, 1, 456), 26 juin 1920 (R. 1920, 1, 849), 15 décembre 1922 (R. 1923, 1, 126), 6 juin 1924 (R. 1924, 1, 458), 22 février 1927 (R. 1927, 1, 207), 22 avril 1928 (R. 1928, 1, 436), etc..., sans parler de décrets annuels fixant les contingents de divers produits à admettre en franchise.

(4) Auxquelles il y a lieu d'ajouter : des mesures analogues au regard des rapports franco-tunisiens ; des dispositions facilitant l'entrée en France des produits du protectorat du Maroc (assujettis par l'Acte d'Algésiras à l'égalité envers tous les pays quant à ses importations) ; puis de ceux des Etats du Levant sous mandat français (Etats soumis aux aussi à l'égalité internationale pour leurs importations).

§ 402

Préparation de la réforme de 1928. — Dès la mise en vigueur de la loi de 1892, les milieux coloniaux avaient fait observer, non sans raison, que l'assimilation annoncée par ce texte était surtout unilatérale, la franchise étant loin d'être acquise à la totalité des marchandises expédiées par les colonies (1). Ils exprimèrent le regret que des terres trop éloignées de la mère-patrie — comme la Nouvelle-Calédonie — ou liées à d'autres économies — comme le Gabon, englobé dans l'Afrique équatoriale, l'Indo-Chine, Saint-Pierre-et-Miquelon — eussent été classées arbitrairement dans le groupe des colonies assimilées (2). Ils protestèrent plus vivement encore contre le caractère exceptionnel des dérogations et l'absence de procédure propre à les faciliter.

L'expérience, dans son ensemble, ne fut cependant pas défavorable à la loi de 1892, mais les faits prouvèrent la justesse des objections dirigées contre son défaut de souplesse : c'est, en effet, ce défaut qui empêcha de procéder avec la célérité désirable aux rajustements demandés quand, à la suite des krachs américains de 1907, plusieurs colonies ressentirent un sérieux malaise ; le renforcement de protection opéré en 1910 engendra, par ailleurs, des inquiétudes parmi les négociants trafiquant avec nos possessions.

Toutes ces raisons déterminèrent une agitation en faveur d'un remaniement de mécanisme en vigueur (3), et en 1911 une proposition d'initiative parlementaire, émanant de M. Toy-Riont, fut déposée sur le bureau de la Chambre aux fins d'instituer aux colonies le système de l'autonomie généralisée : bien que fortement appuyée (4), elle ne vint pas en discussion.

Le gouvernement, de son côté, rédigea un projet de loi (5) dont les idées maîtresses se retrouvent dans le système actuel : il y accentuait la transaction ébauchée en 1892. La déclaration de guerre en empêcha naturellement l'examen, mais avant même la clôture des hostilités, une commission (6) émit le vœu que le régime douanier colonial fût amendé dans le sens du projet de 1912. M. Albert Sarraut aboutit à la même conclusion, lorsque, quatre ans plus tard, il arrêta son programme, devenu célèbre, d'outillage et d'aménagement colonial.

---

(1) On a vu (p. 173) que satisfaction leur fut donnée largement sur ce point par la loi du 5 août 1913.

(2) Rappelons que Saint-Pierre-et-Miquelon changea de groupe en 1912 (V. plus haut, p. 173).

(3) Voir, entre autres, les travaux des congrès coloniaux de Marseille (1905) et Bordeaux (1907), des congrès des anciennes colonies (1909) et de l'Afrique occidentale (1911), ainsi que ceux de diverses chambres de commerce de la métropole.

(4) Notamment par M. Artaud, alors président de la Chambre de commerce de Marseille à l'occasion de l'exposé qu'il présenta en 1912 au « Congrès en vue du développement du commerce extérieur de la France ».

(5) Déposé à la Chambre le 12 décembre 1912 par M. Lebrun, alors ministre des colonies.

(6) Commission créée au début de 1917 pour dégager « les mesures les plus propres à permettre à la France de tirer le meilleur parti des ressources de son domaine colonial ».

En 1925, le problème rebondit avec violence, sous l'impulsion de l'*Institut colonial de Marseille*, qui organisa un important congrès appelé, sous la présidence de M. Artaud, à étudier en détail la refonte de la législation douanière coloniale (1). L'effet indiscutable du congrès de Marseille fut de pousser activement les études en cours. Celles-ci étaient jointes à un plan plus vaste de remise à jour de tout le régime douanier métropolitain : mais quand on constata que la réforme d'ensemble risquait d'être longtemps ajournée, on en dissocia les textes concernant les colonies. Ce sont eux qui, devenus la loi du 13 avril 1928, régissent aujourd'hui le commerce colonial.

SECTION III.

Le régime douanier actuel des colonies françaises.

§ 403

Les caractères principaux de la loi du 13 avril 1928. — Cette loi (2) conserve la distinction des colonies en deux groupes : colonies assimilées et non assimilées — en rectifiant toutefois, la répartition antérieure : elle place, en effet, parmi les colonies non assimilées le Gabon (parce qu'il était logique de le soumettre à une réglementation cadrant avec celle du reste de l'Afrique équatoriale française) et la Nouvelle-Calédonie (à cause de son éloignement et dans la pensée qu'il serait avantageux de la doter d'un système offrant quelques analogies avec celui des Etablissements d'Océanie). Elle ne s'est, pas plus que la loi de 1892, occupée ni de l'Algérie, ni de la Tunisie ; le protectorat du Maroc et les Etats du Levant sous mandat sont également demeurés hors de son champ d'application ; les mandats africains, au contraire, y ont été compris et placés dans la catégorie des colonies non assimilées.

Des correctifs notables ont été apportés aux dispositions concernant les colonies assimilées.

Le premier consiste en la concession explicite de la franchise absolue — et, cette fois, pleinement réciproque (3) — des relations entre ce groupe de possessions et la métropole : tous les produits des colonies assimilées pénètrent en France et en Algérie exempts de droits de douane et, inversement, tous les produits français et algériens sont accueillis dans les mêmes conditions par les colonies assimilées.

---

(1) Le congrès n'osa pas se prononcer ouvertement en faveur de l'autonomie commerciale des colonies, mais il réclama leur « personnalité douanière », ce qui, peut-être, revenait au même.

(2) Voir le texte au R. 1928, l. 413.

(3) Sauf quelques régimes particuliers, objets de lois spéciales — Rhums à l'entrée en France, alcools, armes et munitions à l'entrée aux colonies — dont il sera parlé à la section IV.

En ce qui concerne le trafic avec l'étranger, comme la loi de 1892, le nouveau texte prescrit que les marchandises non françaises acquitteront, à l'importation dans les colonies assimilées, les droits de douane du tarif métropolitain et, le cas échéant, y subiront les mêmes prohibitions qu'à l'arrivée dans la mère-patrie ; comme elle, aussi, elle envisage la possibilité de dérogations: mais — et ici apparaît un changement profond — ces dérogations cessent d'être tenues pour une exception anormale, et une procédure détaillée est aménagée pour en faciliter la réalisation. Sous le système de 1892, quand une colonie sollicitait une dérogation, l'administration avait le droit de ne pas répondre — ce qui, parfois, entraîna l' « abus de silence » —, ou pouvait statuer très tardivement : avec la loi de 1928, dès qu'une mesure douanière nouvelle est décidée en France (et, partant, applicable en principe dans les colonies assimilées), les assemblées locales sont autorisées, dans les quatre mois de sa promulgation au *Journal officiel* français, à formuler une demande de dérogation ; la demande est transmise au ministère des colonies qui, dans les trois mois de sa réception, doit statuer par décret simple (et non plus en Conseil d'Etat), sur avis conforme des ministères du commerce, de l'agriculture et des finances ; à défaut, dans le délai de trois mois du décret de rejet, la dérogation est acquise ; elle doit ensuite être ratifiée par le Parlement (qu'il faut saisir immédiatement s'il est en session, dans le mois de sa rentrée s'il est en vacances), mais entre en vigueur dès la promulgation du décret ou la confirmation « par silence ». La loi indique encore — innovation capitale — que la demande de dérogation suspend jusqu'à décision ministérielle l'application de la nouvelle mesure douanière qu'elle vise, pourvu qu'elle soit exprimée avant la promulgation de cette mesure à la colonie (1).

Pour garder toujours l'équilibre entre le système protecteur des colonies assimilées et celui de la mère-patrie, il est ajouté que les tarifs spéciaux fixés par dérogation subiront ultérieurement (2) les mêmes pourcentages d'augmentation ou de diminution que les tarifs correspondants de la métropole (3).

La loi stipule également qu'à toute époque, et indépendamment de modifications douanières survenant en France, une colonie assimilée aura la faculté, en usant de la même procédure, de requérir des modifications spéciales, c'est-à-dire des dérogations au tarif métropolitain jusqu'alors en vigueur sur son territoire (4) ; en

(1) L'administration, par une promulgation brusquée aux colonies, aurait pu supprimer toujours en fait cet effet suspensif, si l'on s'en était tenu aux termes stricts de la loi. Le décret du 2 juillet 1928 a heureusement pris des précautions pour prévenir cette éventualité. V. § 405.

(2) Sauf nouvelles dérogations.

(3) Cette disposition, théoriquement fort défendable, est appelée à créer des difficultés dans la pratique : on ne voit pas, en effet, comment les « variations parallèles » joueront *ipso facto* si les dérogations ont eu pour conséquence de rompre le synchronisme entre la nomenclature métropolitaine et celle de la colonie.

(4) Ceci augmente considérablement la souplesse du régime des colonies assimilées.

l'occurrence, naturellement, sa demande ne sera pas suspensive, mais les effets du délai de trois mois et du « silence administratif » subsisteront tels qu'ils viennent d'être exposés.

En ce qui concerne les colonies non assimilées, les améliorations résultant de la loi de 1928 ne sont pas moindres.

Pour l'entrée chez elles des marchandises françaises et algériennes, il est distingué suivant que leur liberté de tarification est entière ou limitée par des actes internationaux : dans la première hypothèse, ces marchandises pénètrent toutes (1) en franchise complète ; dans la seconde, elles sont assujetties à des droits s'il en est institué sur les produits étrangers et si les conventions obligent à l'égalité (ou à un certain rapport) entre la situation faite à ces produits et celle faite aux articles français.

Au regard des marchandises non françaises, les tarifications des colonies non assimilées sont établies par décrets rendus en la forme et selon la procédure arrêtées pour les dérogations des colonies assimilées (2) ; les demandes de tarification, bien entendu, ne sont exécutoires qu'après approbation par décret ou par « silence ». Pour les colonies soumises à des accords internationaux (3) les tarifs ainsi édictés frappent aussi bien les objets français que les objets étrangers.

Dans le trafic entre les colonies non assimilées et la France, le régime est différent selon que ces colonies confèrent ou non aux articles français un régime « préférentiel » (4). Dans le premier cas, à titre de réciprocité, leurs denrées alimentaires et matières premières sont admises en franchise dans la mère-patrie et en Algérie — ce qui est une innovation intéressante — ; leurs autres marchandises y pénètrent au tarif minimum ou même à un tarif inférieur fixé par décret rendu sur la proposition du ministre des colonies, après avis conformes des ministres du commerce, de l'agriculture et des finances (5). La liste des articles de ces colonies entrant en franchise, complète ou pour des contingents, pourra toujours être augmentée par des décrets intervenant à la suite d'une procédure identique. Quant aux colonies n'accordant pas de régime préférentiel à la France et à l'Algérie, leurs marchandises

(1) Sauf les marchandises objets des régimes spéciaux étudiés *infra* à la section IV. — Cette concession de la franchise absolue limite sérieusement la liberté douanière des colonies non assimilées : elle figurait déjà dans la loi de 1892.

(2) Ce qui donne en l'espèce l'initiative aux assemblées locales.

(3) Bassin conventionnel du Congo, possessions de l'Afrique occidentale française comprises dans la convention franco-britannique de 1898 et mandats du Togo et du Cameroun.

(4) Alors que, dans ses dispositions précédentes, la loi parle de fanchise absolue accordée à l'entrée dans les colonies non assimilées aux produits métropolitains, elle n'emploie plus ici que les termes de « régime préférentiel » ; on est fondé à en déduire que l'exemption des droits à l'entrée en Franec des denrées alimentaires et matières premières devrait être concédée aux colonies non assimilées obligées par des actes internationaux de taxer les produits de la mère-patrie, mais autorisées à les taxer moins lourdement que les produits étrangers. L'observation n'a qu'une portée théorique, toutes les conventions internationales existantes proclamant l'égalité entre la France et l'étranger.

(5) Réduction motivée, notamment, par l'octroi à des puissances étrangères de tarifs « consolidés » au-dessous du tarif minimum.

seront acceptées au tarif minimum, ou à des tarifs réduits par décret (toujours rendus dans les conditions ci-dessus mentionnées) ; pour elles aussi, d'autres décrets (également rendus par le ministre des colonies, après avis conformes de ses collègues du commerce, de l'agriculture et des finances) pourront concéder la franchise (totale ou contingentée) à certains produits. La loi spécifie qu'en tout état de cause, la franchise sera donnée à leur arrivée en France et en Algérie aux sucres et produits non sucrés des colonies non assimilées (1), ainsi qu'aux guinées en provenance des Indes.

Il convient d'ajouter encore que les droits et prohibitions de sortie édictés au départ de la métropole ne sont pas applicables aux expéditions à destination des colonies assimilées et non assimilées (2), et que « des droits ou prohibitions de sortie spéciaux peuvent être institués dans les colonies » par décrets rendus selon la procédure prévue pour les dérogations des colonies assimilées et les tarifications des colonies non assimilées.

Mettant fin à des hésitations antérieures, le nouveau texte prend aussi soin d'indiquer que « les produits étrangers nationalisés en France, en Algérie ou dans une colonie par le payement des droits de douane et réexpédiés dans un autre de ces territoires sont soumis, dans le pays de destination, au payement de la différence pouvant exister entre les droits du tarif local et ceux qu'ils ont précédemment acquittés ».

Il confirme, d'autre part, la réglementation déjà en vigueur en précisant que les produits originaires d'une colonie française importés dans une autre colonie française, quelle qu'elle soit, sont admis en franchise « sauf dans les territoires où des actes internationaux ne permettent pas l'application de ce régime » (3).

Enfin, le texte rappelle que les exemptions et modérations de droits qu'il énonce sont subordonnées à la condition du transport en droiture, le ministre des colonies étant habilité à accorder des dérogations à cette règle après entente avec les ministres intéressés (4).

L'analyse qui précède montre qu'en 1928 le législateur a construit un système conciliateur, également éloigné des conceptions traditionnelles de la soumission, de l'assimilation et de l'autonomie, impliquant une cohésion étroite entre les diverses parties de la « France totale » et une souplesse soigneusement organisée pour permettre les adaptations désirables aux nécessités locales.

---

(1) Qu'elles accordent ou non une préférence aux produits métropolitains.

(2) Les prohibitions ou restrictions d'entrée dans la métropole leur sont applicables au contraire, mais ne s'étendent pas à l'emploi dans les colonies des marchandises similaires étrangères, sauf dispositions particulières prises conformément à la procédure des dérogations ou tarifications spéciales.

(3) Et sauf les fils et tissus de coton de l'Inde française, pour lesquels la franchise est limitée à des contingents.

(4) La loi déclare *in fine* que, pour l'application de ses dispositions, « il faut entendre par droits de douane les droits frappant à l'entrée des colonies les marchandises étrangères à l'exclusion des marchandises nationales ». V. ci-dessus, au § 395, le commentaire de cette disposition.

§ 404

Le décret d'application du 2 juillet 1928. — Ce décret a mis au point plusieurs détails d'exécution des dispositions ci-dessus commentées (1).

Il prescrit, en premier lieu, que « dès l'arrivée au chef-lieu de la colonie du *Journal officiel* de la République française portant publication de dispositions législatives et réglementaires concernant le tarif des douanes, les gouverneurs généraux et gouverneurs des colonies du premier groupe (assimilées) soumettent ces dispositions à l'examen des conseils généraux, des délégations financières, des conseils d'administration et de gouvernement, selon le cas », ajoutant que quand, dans l'intervalle des sessions, ces assemblées ne pourront pas être saisies au cours du délai de quatre mois, leurs pouvoirs seront dévolus à la « commission permanente du conseil », et décidant que la mise en vigueur des mesures en question sera immédiate après délibération des assemblées les acceptant sans dérogation ou si, à l'expiration du délai de quatre mois, les dites assemblées ne se sont pas prononcées (2).

Son article 2 spécifie que les demandes de dérogation doivent être publiées au *Journal officiel* de la République française dans les huit jours de leur réception par le ministre des colonies et transmises dans le même délai aux autres départements ministériels intéressés (3).

Il précise encore que les tarifications spéciales en vigueur dans les possessions assimilées à la date de sa promulgation (2 juillet 1928) sont maintenues, et, confirmant un décret antérieur, rappelle que « les textes portant réglementation douanière en vigueur dans la métropole sont applicables dans les colonies du premier groupe », et que des exceptions peuvent y être apportées par décrets rendus selon la procédure des dérogations.

Au regard des colonies non assimilées, il indique que, jusqu'à promulgation des décrets envisagés par la loi, tant pour leurs tarifications spéciales que pour les taxes imposées à leurs marchandises à l'entrée en France, le régime existant sera provisoirement maintenu.

Une disposition commune aux deux groupes stipule, en outre, qu'en cas de famine ou de disette, des prohibitions spéciales de sortie « pourront être instituées par arrêtés provisoirement exécutoires des gouverneurs généraux ou gouverneurs », la procédure des dérogations et tarifications devant régulariser ensuite la situation.

(1) Voir le texte au R. 1928, 1, 649. — Modifié par décret du 12 Juin 1931 (R. 1931, 1, 452).

(2) Ce texte lève la difficulté qui aurait pu surgir quant à l'effet suspensif des demandes de dérogations si les gouverneurs généraux ou gouverneurs avaient promulgué les nouvelles mesures douanières avant que les assemblées locales eussent pu se prononcer à leur sujet.

(3) La mesure est destinée à permettre aux groupes métropolitains intéressés de connaître en temps utile les demandes de dérogation (ou de tarifications spéciales des colonies du second groupe, auxquelles elle est aussi applicable), et à donner aux départements du commerce, de l'agriculture et des finances le temps de les étudier.

Enfin, l'article 10, qui constitue une véritable addition à la loi, prescrit que « les dispositions des conventions de commerce ne sont applicables aux colonies qu'autant qu'elles le stipulent expressément ». Comme la loi du 13 avril 1928 était muette sur la question, on était fondé à penser que ces conventions, modifiant les tarifs à l'entrée dans la métropole des produits qu'elles visent, seraient *ipso facto* exécutoires dans nos possessions assimilées : au cours de la discussion parlementaire, il est vrai, le contraire avait été affirmé par les orateurs du gouvernement, mais, cette affirmation ne s'étant pas traduite par un texte, un doute subsistait quant à sa valeur juridique ; le décret a dissipé toute hésitation sur ce point (1).

§ 405

Modalités d'exécution de la législation de 1928. — Du mois de juillet 1928 à l'époque actuelle, les colonies ont formé plus de 80 demandes de dérogations ou tarifications spéciales, dont les trois quarts émanent des territoires assimilés et le reste des territoires non assimilés. La plupart ont été approuvées expressément par décret (2), quelques-unes « par silence » (3), et un très petit nombre seulement a été l'objet de décisions de rejet (4). Aucun projet de loi ratificative n'a encore été voté définitivement,

(1) Il est permis de se demander si cet article du décret est légal et s'il ne déroge pas à la loi du 13 avril, ou tout au moins à l'esprit général de cette loi et aux conclusions à tirer du rapprochement de ses diverses dispositions, car il ne viole directement aucun texte. Législativement, l'article ne peut qu'être approuvé.

(2) Cf. notamment : décrets du 20 juillet 1928 et 31 décembre 1930 pour la Guyane (R. 1928, 1, 674 et 1931, 1, 176) ; du 8 juillet 1928 et du 6 novembre 1929 pour la Martinique (R. 1928, 1, 673 ; 1930, 1, 56) ; du 8 juillet 1928, du 20 décembre 1928, et du 14 décembre 1929 pour l'Océanie (R. 1928, 1, 689 ; 1929, 1, 262 ; 1930, 1, 94) ; du 10 décembre 1928, du 15 mars 1929 et du 17 février 1930 pour l'Afrique occidentale (R. 1929, 1, 332 et 1930, 1, 238) ; du 10 décembre 1928, du 15 décembre 1928, du 28 mai 1929, du 2 mai 1930, des 10 février, 23 février et 10 octobre 1931 pour la Guadeloupe (1929, 1, 196, 198 et 456 ; 1930, 1, 422 ; 1931, 1, 300 et 301 ; 1932) ; du 7 avril 1929 et du 16 décembre 1929 pour le Gabon (R. 1929, 1, 439) ; des 13 février et 23 mars 1931 pour l'Afrique équatoriale (R. 1931, 1, 287) ; du 31 mai 1929, du 6 novembre 1930 et du 24 mars 1931 pour Madagascar (R. 1929, 1, 489 ; 1931, 1, 210 et 332) ; du 29 juin 1929, du 21 août 1929, du 14 décembre 1929, du 2 janvier 1930, du 10 avril 1930, du 5 septembre 1930, du 3 décembre 1930, des 6 février et 22 mars 1931, du 10 octobre 1931, pour l'Indo-Chine (R. 1929, 1, 475 ; 1930, 1, 73, 245, 332 ; 1931, 1, 102, 188, 306 ; 1932), etc. Voir aussi des décrets de prohibition d'exportation : 21 avril 1929 pour la Martinique (R. 1929, 1, 455) ; 24 février 1930 pour la Guadeloupe (R. 1930, 1, 547) ; 25 juin 1930, 22 janvier 1931 et 21 mai 1931 pour l'Indo-Chine (R. 1931, 1, 514) ; 27 juillet 1930 pour le Togo ; 22 janvier 1931 pour l'Afrique occidentale ; 28 février 1931 pour Madagascar (R. 1931, 1, 332) ; 25 avril 1931 pour la Nouvelle-Calédonie (R. 1931, 1, 337), etc... — Consulter également les décrets relatifs aux droits de sortie des 14 mars et 21 mars 1931 pour l'Indo-Chine (R. 1931, 1, 306).

(3) Afrique occidentale (promulgation au *Journal officiel* français le 7 mars 1930) ; Indo-Chine (promulgation au *Journal officiel* français les 6 septembre 1930, 15 janvier 1931, 24 janvier 1931) ; Madagascar (promulgation au *Journal Officiel* français le 1er janvier 1931).

(4) Décrets : du 5 juillet 1929 pour la Nouvelle-Calédonie (R. 1929, 1, 493) ; du 28 août 1929 pour Saint-Pierre-et-Miquelon ; du 18 juin 1930 pour Madagascar (R. 1930, 1, 486) ; du 30 décembre 1930 pour l'Indo-Chine (R. 1931, 1, 199) (au sujet d'une demande d'ordre secondaire) ; du 5 avril 1931 pour l'Océanie

la Chambre seule ayant statué (d'ailleurs favorablement) sur quelques-unes (1).

D'autre part, de nombreux décrets ont allongé les listes des marchandises des colonies non assimilées pénétrant en France en franchise ou à tarif réduit (2).

Il est donc certain que le mécanisme prévu par le législateur de 1928 a fonctionné effectivement : d'une façon générale, les dispositions édictées ont pu être appliquées aisément. Certaines modalités, cependant, comme la pratique l'a révélé, sont insuffisamment précisées.

Tout d'abord, il s'est produit, dans les relations entre l'administration centrale et les différentes colonies, des incertitudes et des hésitations sur les conditions dans lesquelles les colonies devaient faire parvenir à la métropole les résultats de leurs délibérations. Le délai à l'expiration duquel le gouvernement est obligé de statuer court du jour de la réception de la demande au ministère ; mais en « jouant avec la marche des courriers », on arrive à modifier sensiblement l'époque de cette réception ; un règlement d'ordre intérieur a été nécessaire pour mettre les choses au point.

Une autre difficulté est résultée des conditions un peu compliquées imposées par la loi pour l'intervention des droits. Quand une colonie a formulé une demande de dérogation au tarif, les ministères du commerce, de l'agriculture et des finances en sont saisis pour avis. L'assentiment de l'agriculture et des finances est donné presque toujours assez rapidement ; mais le commerce — comme c'est, d'ailleurs, son rôle — consulte les intéressés métropolitains et ouvre une large enquête, à laquelle le ministère des colonies participe dans la mesure du possible en interrogeant, de son côté, les milieux coloniaux : l'enquête révélant fréquemment des divergences d'opinion, une discussion s'engage, qui aboutit, dans la majorité des cas, à des suggestions tendant à une modification de la demande première. Lorsque les assemblées locales sont appelées à délibérer sur cette modification, le délai de quatre mois imparti par l'article 4 de la loi pour la promulgation dans la colonie de la disposition législative ou réglementaire est expiré. La seconde délibération pourrait donc être considérée comme tardive, et par suite n'ayant pas d'effet suspensif (3) ; une interprétation étroite des textes eût conduit à la signature d'un décret de rejet de la propo-

---

(R. 1931, 1, 340) ; du 21 mai 1931 pour l'Indo-Chine (R. 1931, 1, 514) (également sur un cas particulier) ; du 22 octobre 1931 pour la Guyane (R. 1932) ; du 2 octobre 1931 pour l'Indo-Chine (R. 1932).

(1) Si le Parlement refusait la ratification, il y aurait lieu de rétablir le *statu quo* antérieur à la promulgation du nouveau régime ; ce serait évidemment une atteinte fâcheuse à la stabilité douanière.

(2) Cf. décrets des 31 janvier 1929 (fondamental, R. 1929, 1, 302), 19 mai 1929 (R. 1929, 1, 417), 4 août 1929 (R. 1930, 1, 45), 14 février 1930 (R. 1930, 1, 238 et 239), 5 juillet 1930 (R. 1931, 1, 62), 24 mars 1931 (R. 1931, 1, 276), indépendamment d'une foule de décrets fixant des contingents annuels admis en franchise.

(3) La question exposée au texte n'a d'importance que pour les demandes de dérogation des colonies assimilées à des mesures douanières nouvelles, les autres requêtes n'ayant pas d'effet suspensif.

sition originelle, ce qui aurait entraîné l'application immédiate du texte, sauf à faire droit ultérieurement, le cas échéant, à la seconde demande de dérogation. Les inconvénients de ce procédé seraient évidents. Pour y parer, le ministère des colonies, en pratique, communique par câble avec les colonies pour hâter leurs demandes modificatives et considère ces dernières comme n'interrompant pas l'effet suspensif. En droit, la solution se justifie. La première demande a ouvert la suspension jusqu'à la décision qui doit intervenir trois mois après sa réception à Paris ; tant que ce dernier délai n'est pas expiré, la seconde délibération, qui n'est qu'une modification de la première, fait corps avec elle et profite de l'effet suspensif qui y était attaché.

Ces deux difficultés ont pu être résolues de manière satisfaisante. Mais il en est une, plus grave, qui n'a pas encore reçu de solution. Le délai de trois mois, imparti au département des colonies pour statuer sur une demande passé lequel la délibération est considérée comme approuvée, a été reconnu insuffisant, lorsqu'il s'agit de dérogations à des mesures nouvelles applicables dans les territoires du premier groupe (1). Il est arrivé que les trois mois se sont trouvés expirés avant que le ministère des colonies, celui du commerce, la colonie et les groupements métropolitains et coloniaux, intéressés, aient réussi à s'entendre, sans que, cependant, ait été constaté un désaccord motivant une décision de rejet ; pourtant, si l'administration avait gardé le silence, la demande de dérogation serait devenue automatiquement définitive. Pour empêcher ce résultat, le commerce émit par prudence, un avis « non conforme », qui obligea à prononcer le rejet. Puis, les négociations se poursuivant, une solution transactionnelle intervint quelques semaines plus tard, déterminant un nouveau remaniement des tarifs. Ces tergiversations sont regrettables, et on peut se demander si les précautions prises en faveur des colonies ne se retournent pas contre elles (2).

Un point encore sur lequel on semble avoir éprouvé quelques mécomptes a trait à la matière très délicate de l'extension aux colonies assimilées des conventions commerciales conclues entre la France et l'étranger. Comme il a été dit plus haut, le décret du 2 juillet 1928 a décidé que ces conventions n'y seraient appliquées qu'à condition qu'elles le stipulassent expressément. En fait, la clause d'extension est devenue « de style », et comme, d'une part, aucune procédure n'a été envisagée pour associer les colonies à la discussion des conventions dont s'agit ; comme, d'autre part, une dérogation n'est pratiquement pas possible à un tarif qui

(1) L'inconvénient ne se produit pas pour les demandes de dérogation du premie groupe à des dispositions déjà en vigueur ou pour des demandes de tarification du second groupe, la décision de rejet n'emportant aucune modification de tarifs, et la reprise de la procédure n'impliquant, par conséquent, aucun bouleversement des dispositions appliquées.

(2) Des à-coups pareillement fâcheux auraient lieu si les projets de loi tendant à la ratification parlementaire des décrets de dérogation ou tarification spéciales venaient à être repoussés ; leur rejet, en effet, déterminerait l'annulation des mesures mises en pratique depuis la promulgation des décrets.

résulte d'un traité international, il en est résulté des surprises et des mécontentements (1).

Enfin, rien n'a été prévu pour déterminer la procédure des négociations engagées par la métropole pour conclure des conventions douanières spéciales à certaines colonies ou possessions. Cette lacune paraît avoir paralysé, à diverses reprises, la politique commerciale (2).

Sous réserve de ces observations, l'expérience a consacré les textes de 1928, dont le jeu est souple et la pratique facile.

§ 406

Premiers effets du régime douanier actuel des colonies françaises. — Tel qu'il se dégage de la loi et du décret de 1928, ainsi que des mesures subséquentes d'exécution, le régime douanier actuel des colonies françaises (3) paraît avoir institué un équilibre assez équitable entre les besoins des différentes parties de la France continentale et de son empire d'outre-mer.

Aux règles anciennes et rigides, il a substitué un système réaliste, ne s'asservissant à aucun principe théorique exclusif : on peut le définir : assimilation avec larges facultés de dérogations, ou autonomie contrôlée et limitée.

L'évolution commerciale survenue depuis sa mise en vigueur a trop peu duré — et a subi l'influence de trop de contingences extérieures au système douanier — pour qu'il soit permis d'en tirer une conclusion et d'en apprécier les effets.: les statistiques commerciales font, néanmoins, ressortir, au cours des dernières années, un accroissement de la part des colonies dans les exportations de la mère-patrie et, depuis 1929, de leur participation à ses importations ; accroissement, aussi, pour les importations des colonies, du pourcentage des objets français, et, pour leur exportations, de celui des objets à destination de l'étranger (4). Il est, par conséquent, permis de conclure que les réformes de 1928 n'ont pas nui aux débouchés de la métropole dans son empire colonial et n'ont pas, non plus, préjudicié aux exportations des colonies hors de la métropole.

---

(1) Par exemple, lors d'une convention franco-roumaine étendant à toutes nos colonies assimilées un tarif consolidé sur l'importation de produits pétrolifères inférieur aux droits spéciaux appliqués par dérogation en Indo-Chine.

(2) Notamment en ce qui concerne les relations de l'Indo-Chine avec l'Extrême-Orient et de Madagascar avec l'Afrique du Sud.

(3) Complété pour le reste des dépendances extra-européennes par l'état d'union avec l'Algérie, de semi-union avec la Tunisie (fortement resserrée depuis une loi du 30 mars 1928), et par des facilités sans réciprocité (des actes internationaux l'interdisant) accordées à divers produits du Maroc et des pays du Levant sous mandat français.

(4) La part de l'empire dans les importations françaises a été respectivement de 12,62 % en 1928, 12,04 % en 1929 et 12,30 % en 1930, sa part dans les exportations françaises étant, pour les mêmes années, passée de 18,26 % à 18,84 % et à 20,67 %. La part de la France dans les importations des colonies visées par la loi de 1928 est montée de 37,7 % en 1928 à 43,2 % en 1929, sa part dans les exportations des mêmes colonies ayant légèrement fléchi, de 35,9 % à 35, 5 %

Ces mesures, cependant, n'ont pas encore été suivies de tous les remaniements qu'attendaient leurs auteurs : parmi les colonies assimilées, seules l'Indo-Chine (avec succès, puisque ses requêtes ont été ratifiées pour la plupart) et Madagascar (moins heureuse, une des plus importantes de ses propositions ayant été rejetée) ont cherché à se créer des tarifs d'ensemble, adaptés à leurs situations respectives et comportant tantôt une élévation des droits locaux sur les articles étrangers, tantôt des abattements sérieusement motivés ; généralement, dérogations ou tarifications spéciales n'ont été sollicitées que sous la pression de circonstances toutes particulières et presque toujours passagères (telles que de mauvaises récoltes), en vue, soit d'empêcher une majoration du coût de la vie, soit d'en provoquer l'abaissement. Aucune tentative n'a été faite non plus pour simplifier la nomenclature très complexe de la tarification métropolitaine, dont les nuances ne peuvent pas être saisies des services douaniers des diverses possessions, trop rudimentaires et disposant d'un personnel insuffisant (1). Parmi les colonies non assimilées, l'Afrique occidentale et l'Afrique équatoriale ont établi des tarifications nouvelles bien étudiées, dans la mesure où les conventions internationales leur laissaient toute liberté d'action (2) ; dans les autres, on a mal « réalisé » le problème : c'est ainsi que la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre et Miquelon et l'Océanie ont élaboré des tarifications tellement détaillées que le ministère a dû les rejeter comme inapplicables (3) ; ailleurs, on a conservé à d'infimes retouches près les droits en vigueur lors de la promulgation de la loi.

Si celle-ci n'a pas été utilisée aussi amplement qu'il était espéré, la cause en tient, vraisemblablement, au défaut de préparation des administrations des « provinces lointaines », de leurs assemblées et des dirigeants de leurs entreprises au travail délicat de construction d'une armature douanière comportant une politique commerciale éclairée. Cette même faiblesse technique des milieux coloniaux s'est révélée dans les échanges de vues organisés à Paris entre eux et les groupements métropolitains à l'occasion de l'examen des demandes de dérogations ou tarifications spéciales (4)

Les imperfections pratiques signalées ci-dessus, sont sans doute destinées à s'atténuer : le mécanisme instauré en 1928 fonctionnera alors régulièrement et efficacement.

---

(1) Ce qui est une source de fraudes multiples.

(2) Cette situation présente de sérieux inconvénients, d'une part en ôtant aux gouvernements généraux de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale la possibilité d'instituer des tarifications propres à assurer l'homogénité de l'ensemble de leurs territoires, d'autre part en créant d'excessives complications douanières et de véritables « frontières intérieures » entre colonies du même groupe.

(3) V. les décrets précités des 5 juillet et 28 août 1929 et du 5 avril 1931 (R. 1929, 1, 493 et 1931, 1, 340).

(4) Et aussi lorsque — par une heureuse initiative des départements du commerce et des colonies — les mêmes milieux ont été invités à exprimer leurs desiderata sur les projets de modifications du tarif métropolitain qui pouvaient altérer la protection accordée en France à leurs produits.

SECTION IV.

Régimes spéciaux.

§ 407

La position douanière des Nouvelles-Hébrides. — Condominium franco-britannique, l'archipel des Nouvelles-Hébrides est placé, politiquement et administrativement, dans une position très particulière, qui empêche la métropole d'y appliquer la plupart des dispositions exécutoires dans le reste de l'empire colonial (1).

En ce qui concerne les droits d'entrée et de sortie à percevoir dans l'archipel, il appartient au condominium seul de les établir. Ce principe est resté longtemps à l'état théorique, les Nouvelles-Nébrides jouissant du régime de la liberté absolue d'importation et d'exportation. D'impérieuses nécessités financières ont obligé à y renoncer en 1927 (2), et depuis cette époque, des droits d'entrée et de sortie sont perçus à Port Vila (lieu d'accostage des navires assurant le trafic avec l'extérieur).

Pour l'admission des marchandises néo-hébridaises en France et dans les autres possessions françaises, la loi du 30 juillet 1900, fixant le statut du condominium (3), a autorisé le gouvernement à établir par décrets le régime applicable aux produits « récoltés ou fabriqués par les établissements commerciaux ou agricoles possédés ou exploités par des français ou par des sociétés civiles ou commerciales françaises ». Un premier décret du 12 novembre 1901 (4), rendu en conformité de cette loi, réduisit, en France et en Nouvelle-Calédonie, les droits frappant les principales denrées de l'archipel produites dans les conditions qui viennent d'être indiquées, mais seulement pour des contingents fixés annuellement. Par la suite, la franchise totale fut concédée pour la France, pour les colonies françaises, toujours, cependant, dans la limite de contingents (5).

§ 408

Admission en France des rhums coloniaux. — Complément essentiel de la culture de la canne à sucre, la production des rhums et tafias a, de tout temps, été un élément important d'activité et de prospérité pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, et une ressource non négligeable, quoique moindre, pour plusieurs autres colonies ou possessions.

Jusqu'en 1914, l'accès dans la métropole de ces alcools était libre : soumis aux règles douanières générales, ils pénétraient en

(1) Ce qui a, d'ailleurs, amplement contribué aux difficultés économiques actuellement éprouvés par ces îles.
(2) Arrêté franco-britannique du 22 avril 1927 (R. 1929, 1, 96 et 97).
(3) R. 1900, 1, 293.
(4) R. 1902, 1, 78.
(5) Notamment par les décrets des 24 juillet 1902 (R. 1902, 1, 347), 16 avril 1904 (R. 1904, 1, 359), et puis chaque année pour fixation de contingents.

franchise (provenant des territoires assimilés) et n'avaient à acquitter, dans la France continentale, que des droits fiscaux identiques à ceux qui frappaient les eaux-de-vie. Pendant la guerre, les réquisitions pratiquées pour la satisfaction des besoins de la défense nationale désorganisèrent totalement ce commerce, tout en procurant à la production coloniale des débouchés considérables et rémunérateurs. Dès la cessation des hostilités, les achats de l'Etat furent brusquement suspendus : comme, simultanément, des mesures de prohibition furent mises en vigueur dans beaucoup de pays étrangers, il en résulta une crise aiguë.

Elle s'atténuait en 1922 lorsque, à la fin de cette année, sous la pression des distillateurs métropolitains, la loi de finances du nouvel exercice (1) limita la franchise des rhums et tafias coloniaux à un maximum de 160.000 hectolitres d'alcool pur, à répartir par décrets entre les possessions productrices. Un malaise s'en suivit, que la hausse ultérieure des cours et l'augmentation du contingent (2) atténuèrent peu à peu. Finalement, un équilibre acceptable s'établit et, en 1927, à la demande unanime des intéressés de la mère-patrie et de ses dépendances lointaines (3), le système appliqué fut prorogé sans modification jusqu'au 31 décembre 1939 (4) ; il n'a été, depuis, l'objet d'aucune réclamation.

Législation du contingentement. — L'article 9 précité de la loi de finances du 31 décembre 1922 renvoyait à un décret pour déterminer les conditions d'application du contingentement et celles de la répartition du contingent entre les colonies. En exécution de cette disposition, un décret du 20 février 1923 (5) décida que, pour être admis au contingent d'importation en France, les rhums devraient titrer 65 degrés au plus, et présenter les caractères spécifiques définis par l'article 6 du décret du 19 août 1921 sur la répression des fraudes. Le même décret répartissait le contingent de 160.000 hectolitres entre 9 colonies (6), et laissait aux gouverneurs le soin de répartir le contingent attribué à chaque colonie entre les producteurs, sur les bases suivantes : — une première répartition entre deux groupements, celui des usines à sucre et celui des distilleries agricoles ; puis, dans chacun des groupements, répartition entre les producteurs au prorata de la production, calculée d'après des données déterminées. Le contingent attribué à un établissement pouvait être, à certaines conditions, cédé à un autre.

---

(1) Art. 9 de la loi de finances du 31 décembre 1922 (R. 1923, 1, 492).

(2) Porté à 185.000 hectos par l'article 23 de la loi du 27 décembre 1923 et à 200.000 hectos par l'article 90 de la loi de finances du 13 juillet 1925 (R. 1926, 1, 4).

(3) Exprimée par la « Semaine des rhums coloniaux » tenue du 6 au 10 décembre 1927.

(4) Art. 20 de la loi des finances du 27 décembre 1927 (R. 1928, 1, 129).

(5) R. 1923, 1, 282. — Modifié les 13 avril 1923 (R. 1923, 1, 555) et 19 janvier 1924 (R. 1924, 1, 173), et complété par arrêté ministériel du 14 septembre 1923.

(6) La presque totalité (158.000 hectolitres) était attribuée aux Antilles et à la Réunion. — A la suite de la loi du 27 décembre 1923, qui avait porté le contingent total à 185.000 hectolitres, celui de ces trois colonies fut élevé à 175.000.

A la suite de la loi du 13 juillet 1925, qui portait le contingent total à 200.000 hectolitres, un décret du 26 août suivant (1) fixa à nouveau la répartition entre les colonies (2), en confirmant, en ce qui concerne les règles de cette répartition, les décrets des 20 février et 13 avril 1923.

Un décret du 15 avril 1926 (3) remaniait et amplifiait le décret du 20 février 1923, dont il reproduisait et développait les dispositions. L'article 4 posait en principe que les établissements bénéficiaires d'un contingent ne pourraient exporter comme contingentés que les rhums et tafias provenant de leur propre fabrication, sauf transferts de contingents autorisés exceptionnellement par le gouverneur. Ce même décret modifiait la répartition entre les colonies (4).

A la Martinique, c'est-à-dire à la colonie où la production, et par suite le contingent, est de beaucoup le plus élevé, les règles de la répartition entre les producteurs durent être spécialement remaniées par décret du 25 janvier 1927 (5), abrogé et remplacé par décret du 12 juillet suivant (6).

Il en a été de même à la Guadeloupe, où le régime de la répartition entre les producteurs a fait l'objet d'un décret du 17 août 1928 (7).

Dans ces deux colonies, il est constitué une réserve spéciale qui prend la place de la quote-part attribuée par le ministre sur le reliquat laissé à sa disposition.

La nécessité s'étant fait de plus en plus sentir d'édicter des règles de répartition spéciales à chaque colonie, un décret du 30 janvier 1930 (8), abrogeant toute la législation antérieure, maintient seulement, comme principe général, la répartition préalable entre deux groupements, et la répartition entre les producteurs de chaque groupement au prorata de la production. Des règles spéciales sont ensuite édictées pour l'Indo-Chine, la Réunion et la Guyane. La Martinique et la Guadeloupe sont maintenues jusqu'au 31 décembre 1939 sous l'empire des décrets spéciaux relatés plus haut. Un décret spécial a été rendu le 21 août 1930 (9) pour Madagascar, où le gouverneur général avait, par

(1) R. 1926, 1, 42.

(2) 185.000 hectolitres pour les Antilles et la Réunion. 8.000 hectolitres étaient laissés à la disposition du ministre des colonies pour lui permettre, chaque année, de procéder aux réajustements nécessaires, d'affecter une part du contingent aux établissements nouveaux qui viendraient à se créer, et d'accorder un contingent spécial aux sucreries, à titre de prime sur l'excédent de production de sucre. — La première répartition de ces 8.000 hectolitres a été faite pour l'année 1925 par décret du 11 janvier 1926 (R. 1926, 1, 265).

(3) R. 1926, 1, 479.

(4) 184.000 hectolitres pour les Antilles et la Réunion. Le nombre d'hectolitres réservé à la disposition du ministre était ramené à 3.324.

(5) R. 1927, 1, 211.

(6) R. 1927, 1, 806. — Modifié par décret du 11 janvier 1928 (R. 1928, 1, 169), puis par décret du 30 janvier 1930 (R. 1930, 1, 240). Un décret du 6 avril 1930 (R. 1930, 1, 418), apportant une dérogation transitoire aux décrets précédents, a été abrogé le 19 novembre suivant (R. 1931, 1, 175).

(7) R. 1929, 1, 53. — Modifié par décrets des 7 février 1929 (R. 1929, 1, 336) et 12 juin 1931 (R. 1931, 1, 497).

(8) R. 1930, 1, 215.

(9) R. 1931, 1, 105. Refondu le 3 avril 1931 (R. 1931, 1. 337).

arrêté du 26 novembre 1925, réparti le contingent en violation des décrets des 20 février et 13 avril 1923, ce qui avait entraîné l'annulation de son arrêté, pour excès de pouvoir, par le Conseil d'Etat (1). Le décret remanie une fois de plus la répartition entre les colonies du contingent maintenu à 200.000 hectolitres par la loi du 27 décembre 1927 (2).

§ 409

Importation des alcools dans les colonies francaises. — Dans toutes les possessions françaises des droits ont été institués sur les spiritueux (produits localement ou importés), tant pour procurer des ressources au budget que pour des raisons d'hygiène et de moralité publique. Selon les circonstances, ces droits prennent l'aspect de taxes intérieures de consommation, de taxes à l'importation ou de droits de sortie (3).

En complément de ces dispositions, d'autres mesures ont dû intervenir en vertu d'actes internationaux (4). Le protocole de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 (5) porte, en effet, que « les spiritueux de toute provenance importés dans les territoires africains compris entre le 20° de latitude Nord et le 20° de latitude Sud, ainsi que dans les îles voisines jusqu'à une distance de cent milles marins du rivage » devront être frappés « d'un droit minimum de 15 francs par hectolitre à 50 degrés centésimaux, c'est-à-dire de 30 francs par hectolitre d'alcool pur ». Cette taxe pouvait être portée à 25 francs au bout d'une période de trois années. Enfin, un « droit d'accise » au moins égal au droit d'entrée, devait frapper les alcools fabriqués dans le territoire.

Ce régime fut renforcé à l'issue d'une nouvelle conférence réunie à Bruxelles en 1899 (6), le droit minimum étant porté à 140 francs par hectolitre d'alcool pur (sauf pour leTogo allemand et le Dahomey, où il fut limité à 120 francs). Puis, à la suite d'une troisième conférence, encore tenue à Bruxelles en 1906 (7), le droit fut élevé uniformément à 200 francs par hectolitre d'alcool pur.

La convention signée à Saint-Germain-en-Laye au lendemain de la guerre (8) s'est montrée sensiblement plus restrictive : d'une part, elle a étendu la réglementation à toute l'Afrique, à l'exception de l'Algérie, de la Tunisie, du Maroc, de la Lybie et de l'Union

(1) Conseil d'Etat, 2 juillet 1929 (R. 1930, 3, 53).

(2) Le contingent des Antilles et de la Réunion est de 187.578 hectolitres. Il n'y a plus de reliquat à la disposition du ministre ; mais des réserves sont constituées en Indo-Chine ou à la Réunion.

(3) Notamment sur les rhums et tafias. — Il n'est question ici que des droits d'importation ; tout ce qui concerne la législation intérieure des patentes, licences, droits de consommation et autres, est traité soit au chapitre des impôts (§ 383), soit ci-après (§ 414).

(4) Cpr. ch. Ier, § 22, p. 64.

(5) Mise en exécution par le décret du 12 février 1892.

(6) Convention du 9 juin 1899.

(7) Convention du 3 novembre 1906 (décret du 7 novembre 1907, R. 1908, 1, 24).

(8) Convention du 10 septembre 1919 (R. 1922, 1, 760).

Sud-Africaine ; en second lieu, elle a prohibé l'importation, la circulation, la vente et la détention des « alcools de traite » et de leurs composés, ainsi que des boissons distillées renfermant des essences ou produits reconnus nocifs, et elle a interdit la fabrication des boissons spiritueuses distillées et même la présence dans les territoires par elle visés des appareils de distillation et de rectification (sauf pour nécessités médicales ou pharmaceutiques) ; le droit d'entrée minimum a été élevé à 800 francs par hectolitre d'alcool pur (600 francs seulement pour les colonies italiennes) ; un bureau central international de contrôle a été institué.

Le gouvernement français ne s'est pas borné à appliquer ces prescriptions ; dans plusieurs colonies ou territoires, les limitations ont été notablement accrues : c'est ainsi, à titre d'exemple, qu'au Cameroun la cession des alcools aux indigènes a été interdite dès 1924 (1), qu'un contrôle particulier a été institué en 1925 à Madagascar (2), que les droits d'importation ont été portés à 1.200 fr., puis à 2.000 francs en Afrique équatoriale (3), et que des prohibitions ont été édictées dans d'autres territoires où aucun acte international ne l'exigeait (4).

§ 410

Le commerce des stupéfiants (5). — Longtemps libre, ce négoce a été l'objet de discussions passionnées à la Société des Nations, et une convention, signée à Genève en 1925 (6), à laquelle la France a adhéré (7), l'a soumis à une surveillance très stricte.

Cette surveillance doit s'exercer à l'intérieur sur la fabrication, l'importation (limitée en quantité et qualité), la vente, la distribution et l'exportation ; les échanges internationaux des produits incriminés sont subordonnés à des autorisations spéciales d'entrée et de sortie, à la vérification des masses expédiées ou reçues ; à l'interdiction de charge sur les navires sans permission expresse, etc.

Ces prescriptions s'appliquent à l'opium, à la morphine, à la feuille de coca, à la cocaïne, à l'ergotine, etc...

Une commission internationale a été nommée pour en assurer l'application.

§ 411

Le trafic des armes et munitions. — Dès 1890, l'acte général de Bruxelles (8) avait jugé indispensable d'apporter en Afrique des restrictions au commerce des armes et munitions, en raison

(1) Décret du 23 mai 1924 (R. 1924, 1, 456), complété par un décret de réglementation générale du 18 décembre 1925 (R. 1926, 1, 299).

(2) Décret du 29 août 1901 (R. 1901, 1, 316), modifié le 14 février 1925 (R. 1925, 1, 175), et 23 novembre 1926 (R. 1927, 1, 130).

(3) Décrets des 21 janvier 1925 et 21 août 1929 (R. 1925, 1, 140 ; 1930, 1, 29).

(4) Décrets du 3 juillet 1930 pour l'Océanie et du 17 septembre 1930 pour la Nouvelle-Calédonie (R. 1931, 1, 109 et 115).

(5) Cpr. ch. 1er, § 22, pp. 64-65.

(6) Convention du 11 février 1925, promulguée par décret du 26 juin 1926.

(7) Ratification du 2 juillet 1927 et promulgation du 8 novembre 1928.

(8) Acte du 2 janvier 1890, articles 8 à 14.

de leur « rôle pernicieux » dans les « opérations de traite » et dans les « guerres intestines entre les tribus indigènes ».

Il précisa, en conséquence, que l'importation des armes à feu, de la poudre, des balles et des cartouches serait interdite dans les territoires du continent noir compris entre le vingtième parallèle nord et le vingt-deuxième parallèle sud.

En 1906, une convention intervenue avec l'Angleterre et l'Italie (1) obligea le gouvernement français à « exercer une surveillance rigoureuse » à la Côte des Somalis « sur les importations d'armes et de munitions ».

Les règles de l'acte de Bruxelles de 1890 cessèrent de produire effet à dater de 1908, mais un protocole de cette même année (2) reproduisit la défense de vendre des armes et des munitions aux indigènes dans la zone forestière du golfe de Guinée.

Après la guerre, l'étude du problème fut reprise, et une nouvelle convention internationale (3) interdit entre les puissances signataires l'exportation « des armes de guerre de toutes espèces et de tous modèles, montées ou en pièces détachées, ainsi que des munitions que leur usage comporte », institua des « zones de prohibition et de surveillance maritime » pour en empêcher l'entrée, notamment en Afrique, et organisa le contrôle permanent de ce trafic.

Pour des raisons de sécurité et par mesure de police, des prohibitions analogues ont été édictées par le législateur français pour ses possessions non africaines. Comme les précédentes, ces prohibitions ont été inspirées par des considérations qui n'ont rien d'économique, et qui sont étrangères au régime douanier proprement dit (4).

§ 412

Questions diverses. — Tout système douanier comporte des mesures permettant la réception provisoire en franchise de marchandises destinées soit à être réexportées telles quelles (entrepôt ou transit), soit à être réexportées après transformation manufacturière (admission temporaire). La nécessité de telles mesures ne s'est pas fait sentir de bonne heure dans toutes les colonies ; les unes, situées en dehors des routes de grand trafic international, n'avaient guère à prévoir l'entrée de produits étrangers destinés

(1) Convention du 13 décembre 1906.

(2) Protocole du 22 juillet 1908 (R. 1909, 1, 16).

(3) Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, approuvée par la loi du 15 avril 1921 (R. 1922, 1, 514) et promulguée par décret du 19 juin 1922 (R. 1922, 1, 763).

(4) V. notamment, pour l'Indo-Chine, le décret du 21 avril 1918 (R. 1918, 1, 479), et celui du 22 novembre 1930 sur les explosifs (R. 1931, 1, 186) ; pour Madagascar, le décret du 6 juin 1896, et l'arrêté du gouverneur général sur les explosifs du 6 juin 1908 (R. 1909, 1, 672) ; pour la Côte des Somalis, le décret du 20 août 1927 (R. 1927, 1, 816) ; pour la Guyane, le décret du 21 mai 1930 (R. 1930, 1, 426) ; pour la Martinique, le décret du 20 décembre 1926 (R. 1927, 1, 10) ; pour la Guadeloupe, le décret du 7 juin 1927 (R. 1927, 1, 528) ; pour la Réunion, le décret du 25 septembre 1927 (R. 1927, 1, 893) ; pour l'Océanie, les décrets des 26 janvier et 24 novembre 1884 ; pour la Nouvelle-Calédonie, le décret du 30 avril 1895

à la réexportation ; certaines, ne possédant aucune industrie, ne s'inquiétaient pas d'accueillir des matières premières ou semi-ouvrées dont elles n'auraient su que faire. Pour quelques-unes, pourtant, l'intérêt d'une réglementation permettant l'entrepôt ou l'admission temporaire n'a pas tardé à se faire sentir. Les Antilles, en relations avec l'Amérique centrale, l'Afrique du Nord, dont l'économie n'est plus exclusivement agricole, l'Indo-Chine, également assez évoluée et susceptible, en outre, de servir de « relai » sur des routes mondiales (spécialement celles conduisant au Yunnan), furent les premières à en éprouver le besoin. Par la suite toutes les dépendances suivirent, plus ou moins, le mouvement et réclamèrent le bénéfice de dispositions propres à stimuler l'activité de leurs échanges. Les mesures en vigueur dans la métropole leur ont été étendues par décrets successifs (1), statuant sur des cas particuliers et adaptés à chaque situation. Aucune difficulté d'exécution n'en est résultée.

§ 413

Octroi de mer. — Il a été expliqué plus haut (2) comment le droit d'octroi de mer, imité de l'Algérie et institué d'abord à la Réunion par arrêtés du gouverneur de cette île des 13 décembre 1851 et 30 octobre 1861, avait été établi successivement en Océanie, à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à la Nouvelle-Calédonie (3).

Ce droit n'était, à l'origine, qu'un droit d'octroi, institué au profit des communes d'une colonie insulaire, qui, pour la commodité de la perception, avaient été syndiquées, de façon à reporter les limites de l'octroi aux limites mêmes de la colonie, sauf à répartir le produit entre elles, au prorata, soit de la population, soit de leurs dépenses obligatoires.

Il a été également indiqué à quelles difficultés et à quelles instances cette taxe avait donné lieu, et comment, après plusieurs fluctuations de jurisprudence, la Cour de cassation s'était arrêtée à une doctrine qui attribuait à l'octroi de mer un caractère douanier toutes les fois que la taxe d'importation n'était pas doublée d'une perception à l'intérieur sur les similaires produits, fabriqués ou récoltés dans la colonie, et par suite, déclarait l'octroi de mer illégal et condamnait les communes à la restitution par cela seul qu'il n'avait pas été établi par l'autorité qualifiée pour édicter les droits de douane.

---

(1) Souvent à l'occasion de l'organisation d'ensemble du service douanier. — V. le § 415.

(2) § 395.

(3) Il avait même été établi à Madagascar par arrêté du gouverneur général du 21 décembre 1898 (R. 1901, 1, 49), qui en répartissait le produit entre les communes et les centres jouissant de l'autonomie administrative et financière. Mais il avait été supprimé peu après par l'arrêté du 22 février 1900 (R. 1900, 1, 125), établissant une taxe de consommation dont 1/10 seulement était réparti entre les communes.

Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, par son article 2, avait conféré aux conseils généraux des Antilles et de la Réunion le droit de voter les tarifs de douane et d'octroi de mer, ceux-ci sans aucun contrôle, le mode d'assiette et les règles de perception devant être approuvés par décret, comme pour toutes les contributions aux termes du décret du 11 août 1866. Cet article 2 s'exprimait en termes significatifs : «les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de douane sur les objets étrangers», montrant bien ainsi, par une définition précise, que la différence essentielle entre l'octroi de mer et la douane était l'assimilation des marchandises françaises aux marchandises étrangères (1).

La loi du 11 janvier 1892 sur les douanes, dont l'article 6 est relatif à l'octroi de mer, ne donne pas de nouvelle définition de cette taxe. Mais elle soumet les délibérations qui y sont relatives à des conditions d'approbation plus strictes. Le mode d'assiette et les règles de perception doivent être approuvés par décrets en Conseil d'État : les tarifs sont rendus exécutoires par décrets, et peuvent être provisoirement mis à exécution par arrêtés des gouverneurs. Comme on l'a vu plus haut, c'est cette même loi qui a mis fin au droit de voter les tarifs de douane, que le sénatus-consulte de 1866 avait accordé aux conseils généraux.

Il a été expliqué qu'après la promulgation de ces textes, la Chambre civile, par arrêt du 15 mars 1898, avait déclaré légal et régulier un décret d'octroi de mer, par cela seul qu'il satisfaisait à la définition du sénatus-consulte et qu'il frappait les objets de toute provenance : mais que cette même Chambre, par arrêt du 27 novembre 1901, ne s'était pas arrêtée à cette définition et avait déclaré illégal, en raison de son caractère douanier, un octroi de mer établi postérieurement à 1893, par cela seul qu'aucune perception à l'intérieur n'était prévue.

Sans attendre cet arrêt, et dès la promulgation de la loi du 11 janvier 1892, le Conseil d'État avait exigé des conseils généraux des diverses colonies que la taxe d'octroi de mer remplît dorénavant une double condition : d'abord qu'elle frappât les objets de toute origine et de toute provenance, pour satisfaire au sénatus-consulte et aux décrets constitutifs des conseils généraux ; ensuite, qu'elle s'étendît aux objets récoltés, préparés ou fabriqués à l'intérieur, pour satisfaire aux exigences de la Cour de cassation.

Cette double condition est, en effet, remplie par toutes les délibérations récentes concernant l'octroi de mer. C'est le cas, par exemple, à la Martinique, pour une délibération du 24 décembre 1897, approuvée par décret du 27 août 1898 (2) ; à la Guadeloupe, pour une délibération du 8 décembre 1902, approuvée par décret du 5 septembre 1903 (3) ; à la Nouvelle-Calédonie, pour une déli-

(1) Il a été expliqué plus haut que les termes du sénatus-consulte avaient été reproduits par les décrets instituant des conseils généraux dans diverses colonies.
(2) R. 1898, 1, 219.
(3) R. 1904, 1, 178.

bération du 27 avril 1897, approuvée par décret du 30 décembre suivant (1).

Depuis que les textes constitutifs de l'octroi de mer ont été ainsi rectifiés, la controverse sur leur légalité a cessé (2).

L'octroi de mer, à la condition de satisfaire à cette double condition, est donc aujourd'hui, sans contestation possible, une taxe non douanière, d'une légalité certaine, très analogue aux octrois de la métropole, à cette triple différence près qu'il est perçu au périmètre de la colonie, que le produit en est réparti entre les communes (3), et que la tarification n'est pas limitée, comme dans la métropole, aux catégories d'objets énumérées par le décret du 9 mai 1899 et la loi du 28 avril 1816, c'est-à-dire aux boissons, comestibles, combustibles, fourrages et matériaux.

On peut même soutenir que, depuis la loi du 13 avril 1928 (4), qui a défini législativement le droit de douane, et qui l'a caractérisé par le fait de frapper les marchandises étrangères, il ne serait plus possible aujourd'hui d'attribuer le caractère douanier à une taxe par cela seul qu'elle ne frappe pas les produits de l'intérieur.

Octrois. — Outre l'octroi de mer, des octrois proprement dits, ont été établis à Saint-Louis, Gorée et Dakar par décrets des 7 mars 1884 et 9 février 1889. L'octroi de Dakar a donné lieu à des difficultés analogues à celles qui concernaient l'octroi de mer, à raison de certaines clauses des tarifs qui pouvaient lui donner le caractère d'un droit d'entrée par mer, dont l'établissement était réservé au gouverneur général par l'article 7 du décret du 8 octobre 1904 (5). La Cour de cassation ne s'est pas arrêtée à ces critiques, et a décidé que l'octroi de Dakar n'était qu'un octroi, perçu à toutes les entrées de la ville, terrestres ou maritimes, avec exemption pour les marchandises ne faisant que traverser la ville (6).

§ 414

Droits de consommation. — En ce qui concerne les droits dits « de consommation », la question se posait dans des termes assez différents. D'une part, ces droits n'étant pas, sauf rare exception, perçus au profit des communes, on ne pouvait songer à les assimiler à des octrois. D'autre part, ni le sénatus-consulte de 1866, ni les décrets établissant des conseils généraux, ni la loi du 11 janvier 1892, ni l'article 74 du décret du 30 décembre 1912

(1) R. 1898, 1, 85.

(2) Sauf sur des points très spéciaux, tels que l'absence de perception à l'intérieur, qui a été jugée sans portée dans une dépendance où elle était reconnue et déclarée impossible en fait (Civ. rej. 24 juillet 1922, R. 1922, 3, 218), ou dans une colonie où il n'existe pas de similaires (Req. rej. 3 août 1926, R. 1926, 3, 237).

(3) Les décrets constitutifs n'autorisent à prélever au profit du budget local que les frais de perception.

(4) V. plus haut, p. 156.

(5) Cet article réserve lui-même les droits d'octroi, à la condition, bien entendu, qu'ils restent des droits d'octroi.

(6) Arrêt du 3 novembre 1922 (R. 1923, 3, 49).

qui la confirme, ne font mention des droits de consommation. La jurisprudence avait le champ libre. C'est ainsi que l'arrêt de la Chambre civile du 10 janvier 1911 (1), qui était appelée à se prononcer sur la légalité, à la fois d'un droit d'octroi de mer et d'un droit de consommation, a décidé que le droit d'octroi de mer, quel que fût sa nature, était couvert par la disposition du sénatus-consulte de 1866, mais qu'il en était autrement du droit de consommation, qui devait être déclaré douanier, et, par suite, illégal, lorsqu'il ne frappait pas les similaires de l'intérieur.

Aussi, les délibérations et arrêtés qui ont établi des droits de consommation, et les décrets qui les ont approuvés, ont-ils depuis longtemps pris soin d'instituer une perception à l'intérieur à côté de la taxe d'importation.

A la Guadeloupe et à la Martinique, un droit de consommation avait d'abord été établi sur les spiritueux. Cette taxe frappait, d'une part, les spiritueux fabriqués dans la colonie et non destinés à l'exportation ; d'autre part, les spiritueux importés dans la colonie. Quant aux spiritueux exportés de la colonie, ils étaient assujettis à un droit de sortie représentatif de la contribution foncière (2).

Les décrets plus récents, qui ont élargi la base de la taxe, en l'appliquant à d'autres objets que les spiritueux, ont simplement reproduit la double exigence mentionnée plus haut, en édictant que les droits de consommation seront perçus au profitde la colonie, et applicables aux objets de toutes origines et provenances, qu'ils soient importés, récoltés, préparés ou fabriqués dans la colonie (3).

Ces décrets ont été tous rendus en Conseil d'Etat, conformément à l'article 33 § 3 de la loi de finances du 13 avril 1900 (4).

Il en a été de même à la Réunion (5).

Le droit de consommation a été également institué, dans les mêmes conditions, à la Nouvelle-Calédonie (6), et aussi dans des colonies ou gouvernements généraux où, à raison de leur situation continentale, de leur grandeur, de l'absence ou rareté des communes, l'octroi de mer n'était pas réalisable : notamment en Afrique

---

(1) R. 1911, 3, 155.

(2) Décret du 8 septembre 1882 (Guadeloupe). — Décrets du 20 août 1901 (Martinique, R. 1902, 1, 109), approuvant des délibérations du conseil général des 22 décembre 1897, 23 décembre 1898 et 7 décembre 1900.

(3) Décret du 25 novembre 1901 (Martinique, R. 1902, 1, 123), approuvant des délibérations du conseil général du 31 mai précédent. A la Guadeloupe, décrets du 7 mai 1913 (R. 1913, 1, 603), approuvant des délibérations du 20 décembre 1911, et du 2 mai 1914 (R. 1914, 1, 623), spécial aux sucres, approuvant des délibérations du 20 décembre 1912 et 29 janvier 1914.

(4) V. Chap. X, § 371, p. 92.

(5) Décrets des 9 juillet 1905, 4 février 1906, 18 février 1908 (R. 1908, 1, 143), 30 décembre 1911 (R. 1912, 1, 555), 30 décembre 1914 (R. 1915, 1, 576), 27 novembre 1915 (R. 1916, 1, 230), 21 novembre 1916 (R. 1917, 1, 73), successivement prorogés à diverses reprises.

(6) V. notamment décret du 22 mai 1913 (R. 1913, 1, 862), approuvant une délibération du conseil général du 12 décembre 1910.

occidentale (1), en Afrique équatoriale (2), à la Côte des Somalis (3) et à Madagascar (4).

Outre ces droits de consommation, et en opposition même avec ces droits, une taxe d'importation, sans perception intérieure équivalente, a été établie à la Réunion par décret du 29 décembre 1922 (5), et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 5 mai 1924 (6). Cette taxe, dont le caractère douanier est ouvertement reconnu par les rapports précédant les décrets, a été instituée par décrets en Conseil d'Etat, conformément à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1892 (7).

SECTION V.

Législation douanière.

§ 415

Application des lois métropolitaines. — Les lois douanières métropolitaines ne sont point applicables de plein droit aux colonies. C'est même à propos des lois douanières que le principe de la nécessité d'une déclaration d'application particulière et d'une promulgation par le gouverneur a été le plus souvent rappelé et proclamé par la jurisprudence (8).

Une exception plus apparente que réelle avait dû être apportée à ce principe, au cas où l'extension d'une loi métropolitaine à une colonie déterminée paraissait remonter à l'époque très ancienne où elle avait légalement pu être édictée par l'autorité locale, bien que la preuve de l'existence de l'arrêté local n'eût pas été rapportée, s'il était justifié d'une application constante, faisant présumer un texte dont le temps de guerre et l'occupation étrangère expliquaient la disparition (9).

Il est arrivé aussi qu'une loi douanière s'est trouvée applicable à une colonie déterminée par ricochet : par exemple, l'article 19 de la loi du 27 juillet 1822, instituant une procédure d'expertise particulière pour statuer sur les doutes et les difficultés pouvant

(1) Décrets du 11 avril 1919, approuvant des arrêtés de gouverneur général du 28 février établissant une taxe de consommation au Sénégal sur les noix de colas et dans tout le gouvernement général sur les sels « introduits, récoltés ou fabriqués » (R. 1920, 1, 435 et 436). — Décret du 25 novembre 1927, approuvant un arrêté du 16 juin sur la taxe de consommation intérieure.

(2) Arrêtés du gouverneur général des 4 octobre 1910 et 17 mars 1914 (Décret approbatif du 31 mars 1914, R. 1914, 1, 512). — Arrêté du 29 décembre 1923 (Décret approbatif du 18 mai 1924, R. 1925, 1, 102).

(3) Arrêté du gouverneur du 6 août 1921 (R. 1922, 1, 724).

(4) Décrets du 7 mars 1897 (R. 1898, 1, 66) ; du 22 février 1900 (R. 1900, 1, 125); du 19 juillet 1910 (R. 1911, 1, 112), approuvant un arrêté du gouverneur général du 17 septembre 1909 ; 7 juillet 1914 (R. 1910, 1, 120) ; arrêté du gouverneur général du 8 juillet 1928 (R. 1921, 1, 841).

(5) R. 1923, 1, 378.

(6) R. 1924, 1, 491.

(7) Reste à savoir si ces décrets sont compatibles avec les articles 2 et 3 de la loi du 13 avril 1928.

(8) V. Chap. III, § 106, p. 243.

(9) V. *ibid.* n. 245, note 5, et les arrêts cités.

s'élever relativement à l'espèce, à l'origine et à la qualité des produits, a pu être déclarée applicable au Sénégal, par voie de référence, à raison de la promulgation dans la colonie de la loi du 11 janvier 1892, dont l'article 9 renvoie à l'article 4 de la loi du 7 mai 1881, lequel a modifié l'article 19 de la loi du 27 juillet 1822 précité (1).

Ces cas particuliers mis à part, l'application des lois douanières métropolitaines avait souvent aussi été induite du fait que des droits de douane étaient perçus dans une colonie et qu'un service douanier y avait été organisé. Mais cette doctrine a été explicitement condamnée par arrêt de la Chambre criminelle du 27 avril 1894 (2), qui décide que l'article 3 § 3 de la loi du 11 janvier 1892 « a eu pour but unique et pour seul résultat de substituer les tarifs métropolitains sur les produits étrangers importés dans les colonies, les possessions françaises et les pays de protectorat de l'Indo-Chine, et les règlements en vigueur dans la mère-patrie qui en déterminent les bases, les exceptions, les tempéraments et les échéances, aux droits qui étaient antérieurement perçus sur lesdits produits dans ces diverses possessions et aux règlements coloniaux qui en établissent les bases », mais que « ni ce texte, ni aucun autre de la loi susvisée ne rend applicable, dans les colonies et autres établissements français, la législation douanière métropolitaine relative aux pénalités ».

Ce que la Chambre criminelle décidait pour les pénalités, il fallait, de toute nécessité, l'appliquer aussi à la compétence, à la procédure, à tout ce qui n'était pas la fixation des droits et leurs modalités.

Décret du 16 février 1895. — C'est pourquoi un décret du 16 février 1895 a rendu applicable aux colonies, aux possessions françaises et aux pays de protectorat de l'Indo-Chine dans lesquels la loi du 11 janvier 1892 est en vigueur un très grand nombre de textes métropolitains concernant les douanes (3).

---

(1) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 29 juin 1911 (R. 1911, 3, 287). — Cpr. chap. III, § 106, p. 245 et 246.

(2) B. cr. 111 p. 173.

(3) A raison de l'importance de cette extension de la législation métropolitaine, il est nécessaire de transcrire ici la liste des textes rendus applicables aux colonies régies par la loi du 11 janvier 1892 :

« Décret des 6-22 août 1791 : — titre II, art. 1 à 9, 12, 13, 18, 20 à 22, 26, 30 ; — titre III, art. 2 à 16 ; — titre V, art. 1 à 4 ; — titre VI, art. 1 et 3 ; — titre VII, art. 6 et 7 ; — titre XI, art. 1 et 2 ; — titre XII, art. 1 à 6, 8 et 9 ; — titre XIII, art. 8 à 11, 14, 18 à 20, 22 à 25, 31 à 33, 35 à 40. — Décret des 23 septembre-19 octobre 1791, art. 5. — Décret du 4 germinal an II : — titre II, art. 1 à 3, 5, 7 et 10 ; — titre III, art. 2, 4, 5 et 7 ; — titre IV, art. 2 ; — titre VI, art. 1, 4, 7, 10, 11, 15 à 18, 20, 22, 23 ; — titre VII art. 4. — Décret du 14 fructidor an III, art. 6 à 8, 10 à 12. — Arrêté du 8 nivose an VI, art. 1 à 3. — Loi du 9 floréal an VII : — titre IV, art. 1 à 17. — Arrêté du 14 fructidor an X, art. 1er. — Loi du 8 floréal an XI : — titre VIII, art. 74 à 76 et 83. — Loi du 13 floréal an XI, art. 2, 3 et 6. — Arrêté du 4e jour complémentaire an XI, art. 3, 6, 9 et 10. — Décret du 29 septembre 1809, art. 1 et 2. — Décret du 8 mars 1911, art. 1 et 2. — Décret du 18 septembre 1811, art. 1 à 3. — Avis du Conseil d'Etat du 29 octobre 1911. — Loi du 17 décembre 1814, art. 5, 6, 8, 9 et 15. — Loi du 28 avril 1816 : — titre IV, art. 25, 31, 38, 39 ; — titre V, art. 41 à 48, 51 à 53, 58. — Loi du 27 mars 1817, art. 12 à 15. — Loi du 21 avril 1818 : — titre VI, art. 34 à 40 ; — titre VII, art. 61 et 65. — Loi du 7 juin 1820, art. 15. — Loi du

Il est à noter : 1° que ce décret n'a d'application que dans les colonies, possessions ou territoires où la loi du 11 janvier 1892 était applicable ; 2° qu'il n'a pas d'application en Océanie, où il n'a jamais été promulgué (1), ce qui s'explique par l'existence, dans cette colonie, d'un régime très spécial, qui attribue notamment le contentieux douanier à la juridiction administrative (2).

Il est remarquable que, malgré l'arrêt de la Chambre criminelle de 1894 et le décret de 1895, des juridictions locales (3), et même la Chambre des requêtes (4) ont persisté à juger que l'institution d'une organisation douanière entraînait *ipso facto* l'application des lois de la métropole. Mais un arrêt du Conseil d'appel de la Côte des Somalis du 15 décembre 1927 (5), qui avait été plus loin encore, en considérant que l'application des lois douanières métropolitaines résultait du seul fait de l'annexion, a été cassé par la Chambre criminelle le 7 mars 1929 (6), qui a affirmé une fois de plus l'inapplicabilité des lois métropolitaines dans une colonie à laquelle elles n'ont jamais été étendues, et à plus forte raison, dans une colonie où il existe un texte spécial (7).

Madagascar. — A Madagascar la question de l'application des lois douanières s'élevait dans des termes spéciaux, à raison de la doctrine qui considérait l'ensemble des lois françaises comme applicables dans la colonie, doctrine qui a fini par être consacrée par la jurisprudence (8). Avant que cette jurisprudence fût définitivement fixée, certains arrêts avaient déclaré, sans autre explication, la législation douanière métropolitaine applicable dans la colonie (9). Un autre système, inauguré par la Cour d'appel de Madagascar (10), consistait à alléguer que la loi du 16 avril 1897, qui avait placé la colonie sous le régime de la loi du 11 janvier 1892,

27 juillet 1822, art. 12 à 16. — Loi du 17 mai 1826, art. 20 et 21. — Loi du 9 février 1832 : — titre 1er, art. 6 à 8, 12 ; — titre II, art. 19, 21, 22. — Loi du 27 février 1832 : — titre 1er, art. 4 et 8. — Loi du 2 juillet 1836 : — section IV, art. 7 et 10. — Loi du 5 juillet 1836 : — section II, art. 2, 3 et 7. — Décret du 19 mars 1852, art. 6, 8 et 11. — Loi du 16 mai 1863, art. 17 et 19. — Loi du 21 juin 1873, art. 1 et 3. — Loi du 2 juin 1875, art. 1 à 4.

(1) Conseil d'Etat, 11 mai 1917 (R. 1917, 3, 177) ; 23 janvier 1920 (R. 1920, 3,19).

(2) Décret du 9 mai 1892. — V. t. 1er § 202, p. 527.

(3) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 29 juin 1911 (R. 1911, 3, 287) ; 9 février 1912 (R. 1912, 3, 129). — En ce qui concerne le Sénégal, auquel s'appliquait le 1er de ces arrêtés, la décision était d'autant plus critiquable que cette colonie était régie par un texte spécial, l'arrêté du gouverneur du 29 juin 1865, auquel la Cour de cassation n'hésitait pas à reconnaître force obligatoire (Crim. rej. 28 déc. 1893, B. cr. 375, p. 573). Le second arrêt, relatif à la Côte d'Ivoire, se fonde aussi sur cette raison, beaucoup meilleure, que l'article 112 du décret du 26 janvier 1847, sur le service des douanes dans cette colonie, renvoyait à la législation métropolitaine pour les cas non prévus.

(4) Arrêt du 29 décembre 1909 (R. 1910, 3, 51).

(5) R. 1929, 1, 33.

(6) R. 1930, 1, 72.

(7) Décret du 23 juin 1921. V. plus loin, p. 200.

(8) V. Chap. III, § 110, p. 251.

(9) Req. rej. 4 avril 1911 (R. 1911, 3, 154). — Deux arrêts de la Cour d'appel de Madagascar des 8 juin 1904 (R. 1907, 3, 46) et 28 décembre 1907 (R. 1908, 3, 118) en avaient fait autant ; mais il y a tout lieu de penser que ces arrêts avaient déjà adopté la thèse de l'application en bloc de toutes les lois françaises.

(10) Arrêt du 8 juillet 1903 (R. 1904, 3, 117).

lui avait implicitement rendu applicable le décret du 16 février 1895, édicté pour les colonies où la loi de 1892 s'applique, et par suite toutes les lois douanières énumérées par ce décret : thèse très contestable, car elle suppose, ou que l'application de la loi de 1892 entraîne *ipso facto* celle de la législation douanière, — doctrine condamnée par l'arrêt de la Chambre criminelle précité du 27 avril 1894, — ou que le décret précité du 16 février 1895, en rendant applicable une série de lois douanières dans les colonies soumises à la loi de 1892, a entendu viser aussi les colonies où cette loi serait rendue applicable par la suite, ce qui est au moins hasardé (1). Pourtant, cette doctrine avait été reproduite par un autre arrêt de la même cour (2), et, ce qui est plus grave, par le Conseil d'Etat (3) et par la Chambre civile (4). Un autre arrêt de la Chambre des requêtes du 29 décembre 1909 (5), rendu en matière de droits de consommation, avait trouvé dans les textes spéciaux à cette taxe (6) une référence à la « législation douanière » qui ne pouvait guère s'entendre que de la législation de la métropole. Mais depuis que la Cour de cassation s'est nettement prononcée dans le sens de l'application de l'ensemble des lois françaises à la colonie, c'est à ce principe que les arrêts ont recours, ces lois, dans leur ensemble, comprenant les lois douanières comme les autres (7).

Décret du 2 juillet 1928. — La question est aujourd'hui résolue législativement par l'article 6 du décret du 2 juillet 1928 (8), rendu en exécution de la loi du 13 avril 1928 sur le régime douanier colonial. Aux termes de cet article 6, « les textes portant réglementation douanière en vigueur dans la métropole sont applicables dans les colonies du premier groupe, c'est-à-dire, comme il a été expliqué plus haut, l'Indo-Chine, Madagascar, les Antilles, la Guyane et la Réunion. C'est ce qui résultait déjà, avant 1928, de la combinaison de la loi du 11 janvier 1892 avec le décret du 16 février 1895, comme il a été expliqué plus haut, avec cette diflérence toutefois que le « 1er groupe » de 1892 n'était pas identique à celui de 1928, et notamment ne comprenait pas Madagascar, annexée postérieurement à la date du décret.

Législation spéciale aux colonies du second groupe. — Les colonies qui ne font pas partie de ce 1er groupe, et dans lesquelles, par conséquent, la législation métropolitaine n'est pas applicable,

(1) V. Chap. III, § 112, p. 254.
(2) Arrêt du 16 juin 1911 (R. 1911, 3, 291).
(3) Arrêt du 25 novembre 1910 (R. 1911, 3, 33).
(4) Arrêt de cassation du 17 juin 1912 (R. 1912, 3, 260).
(5) R. 1910, 3, 51. — L'argument de l'arrêt est subsidiaire. C'est cet arrêt qui affirme l'applicabilité en bloc des lois françaises.
(6) Décrets des 7 mars 1897 (R. 1897, 1, 66), 22 février 1900 (R. 1900, 1, 125) et 11 janvier 1903 (R. 1903, 1, 107). — Aussi le décret du 26 août 1904 (R. 1905, 1, 424). — Cpr. Cour d'appel de Madagascar, 27 février 1909 (R. 1909, 3, 228).
(7) Req. rej. 29 décembre 1909 (R. 1910, 3, 51). Crim. rej. 14 mai 1910 (R. 1910, 3, 175). Civ. cass. 24 décembre 1919 (R. 1920, 3, 43). — C'est, d'ailleurs, à l'occasion de l'application de la législation douanière que cette jurisprudence s'est formée.
(8) R. 1928, 1, 649.

ont été dotées d'une législation spéciale à chacune d'elles. Les décrets qui les ont édictées sont dans l'ordre des dates :

Décret du 9 mai 1892 pour l'Océanie, modifié le 20 décembre 1928 (1). C'est ce décret qui attribue, dans la colonie, le contentieux des douanes à la juridiction administrative ;

Décrets des 18 août 1900, 23 juin 1921 et 5 juin 1930 pour la Côte des Somalis (2).

Décret du 23 août 1914 pour Saint-Pierre-et-Miquelon (3).

Décret du 27 novembre 1915 pour l'Afrique occidentale (4) ;

Décret du 17 février 1921 pour l'Afrique équatoriale (5), rendu applicable au Cameroun par l'article 2 du décret du 3 avril suivant (6).

Décret du 11 novembre 1926 pour le Togo (7).

Décret du 18 mai 1931 pour la Nouvelle-Calédonie (8).

Trois de ces décrets, celui du 18 août 1900 pour la Côte des Somalis (9), celui du 11 novembre 1926 pour le Togo, celui du 18 mais 1931 pour la Nouvelle-Calédonie, renvoient, par leurs articles 166 et 152, à la législation douanière métropolitaine pour tous les cas non prévus (10). Le décret du 23 avril 1914, pour Saint-Pierre-et-Miquelon maintient en vigueur, par son article 48, « toutes les dispositions relatives aux douanes qui ne sont pas contraires aux dispositions contenues dans le présent décret ». Les autres textes ne contiennent aucune référence semblable, et abrogent toutes dispositions contraires, même (décret du 17 février 1921 pour l'Afrique équatoriale) toutes dispositions antérieures. Ils se suffisent à eux-mêmes et constituent le code de la matière, dans les colonies respectives pour lesquelles ils sont édictés.

§ 416

Compétence et procédure. — Les lois des 14 fructidor an III, art. 6 à 8 et 10 à 12, et 9 floréal an VII, titre IV, étant au nombre des textes rendus applicables, par le décret du 16 février 1895, à toutes les colonies où la loi du 11 janvier 1892 était applicable, à Madagascar du fait de l'application en bloc de la législation métropolitaine, et enfin, par l'article 6 du décret du 2 juillet 1928,

---

(1) R. 1929, 1, 262.
(2) R. 1904, 1, 160 ; 1921, 1, 929 ; 1930, 1, 424.
(3) R. 1914, 1, 817.
(4) R. 1916, 1, 64. — Ce décret abroge l'arrêté du gouverneur du Sénégal du 29 juin 1865, qui avait été jusque là le texte fondamental dans la colonie, le décret du 23 novembre 1899 réprimant les fausses déclarations (R. 1900, 1, 49), et les décrets des 26 janvier et 28 septembre 1897 réglementant le fonctionnement du service à la Côte d'Ivoire et au Dahomey (R. 1898, 1, 44).
(5) R. 1921, 1, 629.
(6) R. 1921, 1, 927. Modifié le 27 octobre 1923 (R. 1924, 1, 34).
(7) R. 1927, 1, 77.
(8) R. 1931, 1, 557.
(9) Cette disposition n'a pas été reproduite par le décret du 23 juin 1921, qui abroge celui du 18 août 1900.
(10) C'est ce que faisaient aussi les décrets précités, aujourd'hui abrogés, des 26 janvier 1897 (art. 112) pour la Côte d'Ivoire et 28 septembre 1897 (art. 120) pour le Dahomey.

à toutes les colonies du premier groupe de la loi du 13 avril précédent, il s'en suit que, dans ces colonies, la compétence et la procédure sont réglées comme dans la métropole.

Cette assimilation a fait naître une difficulté, dans les colonies où il n'existe pas de juges de paix, et où le même juge cumule les fonctions de juge de paix et de tribunal de 1re instance, où, par suite, il n'est pas possible d'appeler de l'un à l'autre. Il a été expliqué au chapitre V (organisation judiciaire) (1) que la jurisprudence a résolu la question par la suppression des deux degrés de juridiction.

Il en est autrement dans les colonies dotées d'une législation spéciale. A l'Afrique occidentale et à Saint-Pierre-et-Miquelon, citées à ce même chapitre V, il faut ajouter la Côte des Somalis (2), l'Afrique équatoriale (3), le Togo (4) et la Nouvelle Calédonie (5). Dans toutes ces colonies, l'appel est ouvert devant la Cour d'appel.

Sauf en Nouvelle-Calédonie, où la procédure civile est régie par un système particulier, tous les décrets spéciaux portent que la procédure, en matière civile, se fera verbalement ou sur simple mémoire (6).

Les divers textes ci-dessus énumérés reconnaissent tous à l'administration des douanes, dans les diverses colonies auxquelles ils s'appliquent, une « autonomie », qui lui permet d'agir en justice et de poursuivre les instances, à l'exclusion du chef de la colonie. C'est ce qui a été jugé en termes exprès, pour la Côte des Somalis, par l'arrêt de cassation de la Chambre civile du 5 juin 1929 (7).

Les arrêtés et décrets énumérés plus haut qui ont réglementé l'octroi de mer ont soumis les contestations et les poursuites à la législation douanière. Il en est de même des textes relatifs au droit de consommation, sauf pourtant quelques modifications de détail. A la Martinique (8), à la Guadeloupe (9), à la Réunion (10), les contestations sur le fond de droit sont jugées conformément à la législation spéciale de l'enregistrement. Les poursuites en matière répressive sont exercées d'après la législation douanière pour le droit d'importation, et d'après celle des contributions indirectes pour les perceptions intérieures. Il en est de même, sur ce dernier point, à Madagascar (1) et en Afrique occidentale (2).

---

(1) § 179, p. 432.
(2) Décret du 23 juin 1921, art. 119 et 127.
(3) Décret du 17 février 1921, art. 164.
(4) Décret du 11 novembre 1926, art. 131, 138, 139.
(5) Décret du 18 mai 1931, art. 118.
(6) Afrique occidentale : art. 162. — Côte des Somalis : art. 149. — Saint-Pierre et Miquelon : art. 40. — Afrique équatoriale : art. 164. — Togo : art. 160.
(7) R. 1929, 3, 118. — V. aussi l'arrêt de rejet de la même chambre du 14 février 1928 et la note (R. 1928, 3, 166).
(8) Décret précité du 25 novembre 1901 : article 5 de la 2e délibération approuvée.
(9) Décret précité du 7 mai 1931 : article 5 de la 2e délibération approuvée.
(10) Décret précité du 30 décembre 1911 : article 17 de la délibération approuvée.
(1) Décret précité du 19 juillet 1910, art. 5 et 8.
(2) Décrets précités du 11 avril 1919.

CHAPITRE XII

PROPRIÉTÉ

par M. DARESTE.

SECTION 1re

Propriété du code civil et propriété indigène.

§ 417

Régime du Code civil. — Application aux colonies assimilées. — L'application du code civil aux colonies y a entraîné, sauf quelques modifications insignifiantes, celle du régime métropolitain sur la propriété foncière, les droits réels, les privilèges et hypothèques.

La conservation des hypothèques a été organisée aux Antilles, à la Guyane et au Sénégal par ordonnance du 14 juin 1829, à la Réunion et à Mayotte par ordonnance du 22 novembre 1829. Cette dernière ordonnance a été étendue à l'Océanie par décret du 5 mars 1872, et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 avril 1873.

A la Martinique et à la Guadeloupe, l'application des dispositions du code civil concernant l'expropriation forcée avait été suspendue. La crise de crédit qui était résultée de cette suspension a donné lieu au décret du 27 avril 1848, aux termes duquel les dispositions des titres 8 et 19 du titre III du code civil continueront d'être exécutées ou deviendront exécutoires aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion, sous certaines modifications dont l'effet, limité à cinq ans, a été prolongé de 2 ans par les décrets des 28 mai et 8 juillet 1853, et ont cessé depuis d'être en vigueur.

La loi sur la transcription du 25 mars 1855 n'était applicable qu'à la métropole. Elle a été remplacée aux Antilles et à la Réunion par le sénatus-consulte du 7 juillet 1856 ; au Sénégal, dans l'Inde et à Saint-Pierre-et-Miquelon, par le décret du 28 août 1862 ; à la Guyane par le décret du 2 mars 1864 ; en Océanie par le décret du 5 mars 1872 ; en Nouvelle-Calédonie par le décret du 15 avril 1873. Ces textes reproduisent la loi du 25 mars 1855 (1).

(1) Le décret du 28 août 1862 contenait, dans une disposition transitoire, une erreur de rédaction que la Chambre civile de la Cour de cassation n'a pas cru pouvoir rectifier (Civ. rej. 20 oct. 1891, D. 92, 1, 57).

Dans les colonies plus récentes (Indo-Chine, Madagascar, Côte des Somalis), l'application des lois françaises en général a entraîné celle de la loi du 25 mars 1855. — L'Afrique occidentale, l'Afrique équatoriale, le Cameroun et le Togo suivent la législation du Sénégal.

La plupart des lois postérieures concernant le régime de la propriété ou des hypothèques ont été rendues applicables aux colonies (1). La loi du 24 juillet 1921, qui modifie la loi du 23 mars 1855 et les articles 2069, 2181 et 2182 du code civil, se déclare, par son article 4, applicable aux colonies : le décret du 28 août 1921, rendu pour l'application de cette loi, et contresigné par le ministre des colonies, a nécessairement la même sphère d'application (2).

Le régime métropolitain ne souffrait aucune difficulté spéciale d'application dans les colonies à population exclusivement européenne, comme les Antilles, la Réunion, la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon. L'abolition de l'esclavage a assimilé aux européens les affranchis, qui, par la force des choses, n'avaient point de coutumes particulières.

Il en a été autrement dans les colonies habitées par des indigènes.

§ 418

Propriété indigène. — Colonies autres que l'Indo-Chine. — Laissant provisoirement de côté l'Indo-Chine, qui sera traitée plus loin, et où la propriété indigène est constituée d'une manière toute spéciale, la propriété indigène doit être étudiée avant tout dans les colonies d'Afrique et d'Océanie, et dans les Etablissements de l'Inde, qui viennent les premiers dans l'ordre des temps.

Inde. — Dans les Etablissements de l'Inde, le célèbre arrêté du gouverneur du 6 janvier 1819, qui avait promulgué le code civil, avait expressément réservé le droit des indiens d'être jugés, comme par le passé, suivant les lois, usages et coutumes de leur caste. Or, le régime de la propriété foncière, étroitement lié, en tous temps et en tous lieux, à celui de la famille, des successions, du domaine et du droit public, différait essentiellement de la loi française. On a pu dire de ce régime qu'il ressemblait étrangement à la féodalité (3). Plus exactement, il était asiatique, et se rattachait à un système dont l'empire s'étend sur presque toute l'Asie. Pour n'en relever ici que les traits les plus saillants, le « domaine éminent » de toutes les terres appartenait au prince, qui ne laissait aux cultivateurs que le domaine utile, à charge de payer des redevances

(1) P. ex. loi du 13 février 1888 sur l'hypothèque légale de la femme, rendue applicable aux colonies par décret du 23 mars 1889 ; loi du 17 juin 1893, étendant l'article 2151 du code civil aux créances privilégiées, rendue applicable à l'Inde par décret du 20 mars 1910 (R. 1910, 1, 262) ; loi du 17 juin 1907, modifiant l'article 2148 du code civil, rendue applicable à l'Indo-Chine par décret du 20 mars 1910 (R. 1910, 1, 262).

(2) V. l'arrêté du gouverneur de l'Océanie du 28 juin 1922, rendu en exécution de ce décret (R. 1923, 1, 484).

(3) V. Sanner, Le droit civil applicable aux hindous, t. 2, p. 9. Nous ne pouvons que renvoyer pour les détails à cet excellent ouvrage, où la matière est traitée avec une science approfondie.

dont le caractère, prix de bail ou impôt, n'est pas aisé à définir. Certains terrains étaient alloués, sans redevance, aux « serviteurs des aldées » pour leur tenir lieu de solde. Beaucoup d'immeubles appartenaient aux pagodes et mosquées ou aux œuvres pies, et souvent, en cette qualité, étaient inaliénables .Le législateur français a respecté ces coutumes, mais sous une double restriction. En premier lieu, le code civil s'applique partout où le droit coutumier ne lui fait pas directement obstacle. Il est donc considéré comme la règle, s'appliquant aux indigènes comme aux européens, la coutume locale n'étant qu'une exception (1). D'autre part, le législateur français s'attribue le droit de modifier la coutume, ce qu'il a fait dans bien des cas où il pouvait procéder sans la heurter de front. C'est ainsi qu'un décret du 16 janvier 1854 a déclaré propriétaires incommutables des terres par eux cultivées, à Pondichéry, les détenteurs actuels du sol, à quelque titre que ce soit, qui acquitteront l'impôt réglementaire, transformant ainsi en pleine propriété le « domaine utile » que la coutume reconnaissait à ces occupants. Il est hors de doute que la propriété ainsi conférée aux occupants est la propriété du code civil. C'est ainsi encore que le régime légal des pagodes ou pagotins a été réorganisé par arrêtés du gouverneur des 27 avril 1911 et 29 juin 1918 (2), qui les ont rattachés beaucoup plus étroitement à l'administration et ont attribué le contentieux des litiges au juge de paix statuant comme en matière de caste et de religion, c'est-à-dire avec appel au gouverneur qui statue définitivement et sans recours.

§ 419

Afrique occidentale. — Au Sénégal, l'arrêté du gouverneur du 5 novembre 1830, qui promulguait le code civil, n'avait certainement établi aucune différence entre les européens et les indigènes pour l'application de ce code (3). C'est seulement le décret du 20 mai 1857, créant à Saint-Louis un tribunal musulman, qui a attribué à ce tribunal la connaissance de toutes les questions intéressant l'état-civil, le mariage, les successions, donations et testaments. Cette énumération, à laquelle ont été ajoutés les contrats, est encore celle des décrets récents qui ont organisé la justice indigène en Afrique occidentale (4). Elle est limitative et ne comprend pas la propriété, les droits réels et les hypothèques.

Mais les décrets de 1900 et de 1901 sur la propriété foncière (5), portent tous que « les biens appartenant aux indigènes sont régis par les coutumes et usages locaux pour tout ce qui concerne leur

(1) Ainsi M. Sanner considère que les articles 517 à 536 du code civil s'appliquant intégralement aux indigènes. — V. le chapitre sur les indigènes.

(2) R. 1922, 1, 179.

(3) « 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 ».

(4) Décret du 10 novembre 1903, art. 29 (R. 1904, 1, 18) ; décret du 16 août 1912, art. 36 (R. 1913, 1, 25) ; décret du 22 mars 1924, art. 48 (R. 1925, 1, 206).

(5) Sénégal et Côte d'Ivoire : décrets du 29 juillet 1900 (R. 1901, 1, et 26) ; Dahomey : décret du 5 août 1900 (R. 1901, 1, 37) ; Guinée : décret du 24 mars 1901 (R. 1901, 1, 147).

acquisition, leur conservation et leur transmission ». D'autre part, dans beaucoup de régions de l'Afrique occidentale, la tenure du sol est organisée sur des principes qui n'ont rien de commun avec la propriété du code civil, et qui sont étroitement liés à l'organisation sociale, notamment à celle de la tribu et de la famille. Les droits résultant pour les indigènes de cette organisation primitive ont été longtemps méconnus ou ignorés par la loi française. Le premier texte qui leur ait attribué une valeur est l'article 58 du décret du 24 juillet 1906 sur l'immatriculation, texte sur lequel nous aurons à revenir. Ils sont aujourd'hui consacrés par le décret du 8 octobre 1925 (1), qui institue une procédure spéciale pour leur constatation, Cette procédure n'a point pour but de constituer, en pays indigène, la propriété au sens européen, mais tout au contraire de constater, de définir et de garantir, par la création d'un registre spécial, les droits appartenant aux indigènes qui en font la demande. Le titre délivré « confirme le possesseur dans les droits qu'il énumère », et qui sont reconnus appartenir à ce possesseur conformément au droit coutumier local (2)

Il résulte de ces divers textes que le statut des immeubles dépend du statut de leur propriétaire. Il n'y a pas, en principe, et sauf ce qui va être dit plus haut sur l'immatriculation, d'immeubles européens et d'immeubles indigènes en Afrique occidentale. Il n'y a que des contrats français et des contrats indigènes, et l'immeuble change de régime lorsqu'il est transmis à un propriétaire d'un autre statut (3).

D'autre part, la doctrine qui a déjà été rencontrée dans les Etablissements de l'Inde, et qui se retrouve d'ailleurs dans la plupart des colonies, françaises ou étrangères, et qui veut que les détenteurs du sol n'en aient que le domaine utile ou la possession précaire, l'Etat en conservant le domaine éminent, a été très en faveur en Afrique occidentale. Cette doctrine, qui a trouvé son application dans les difficultés opposées aux indigènes de l'Afrique occidentale qui ont recours à l'immatriculation (4), et dans le décret du 28 septembre 1926 qui présume, à Madagascar, l'Etat propriétaire de toutes les terres possédées sans titres réguliers (5), repose, croyons-nous, sur une conception erronée de la souveraineté française (6).

Tout ce qui précède comporte d'ailleurs une dérogation radicale du fait de l'introduction dans la colonie du système de l'immatri-

(1) R. 1926, 1, 94. — Ce décret, édicté pour cinq ans, a été prorogé pour une nouvelle période de trois années par décret du 5 janvier 1931 (R. 1931, 1, 161), — Cpr. § 428, p. 219.
— V. aussi le décret du 24 août 1926 pour le Togo (R. 1926, 1, 729).

(2) Art. 1er et 5.

(3) Par jugement du 26 juin 1915 (R. 1916, 3, 161), le tribunal de 1re instance de Dakar a statué en sens contraire, en faisant dépendre le statut des immeubles de leur situation et non de leur propriétaire. V. la note critique sous ce jugement, et, dans le sens de la doctrine énoncée au texte, l'ordonnance du président du même tribunal du 11 février 1921 (R. 1921, 3, 167). — En ce qui concerne le statut particulier des indigènes des 4 communes de plein exercice du Sénégal, v. le Chapitre des indigènes.

(4) V. § 428.

(5) V. § 422, et ch. XIII, § 470.

(6) V. t. 1er, ch. 1er, § 4.

culation. Les quatre décrets de 1900 et 1901 qui viennent d'être mentionnés ont inauguré ce système dans chacune des colonies du groupe : le décret du 24 juillet 1906 l'a organisé avec grand détail pour l'ensemble du gouvernement général. Ce décret sera étudié plus loin. Il suffit d'en retenir ici que l'immatriculation d'un immeuble, quel que soit son propriétaire, le soustrait définitivement et pour toujours à la loi indigène : il est dorénavant régi exclusivement par le code civil et les lois françaises, — à la seule exception des règles concernant l'état des personnes et la dévolution des successions, qui continuent à suivre le statut du propriétaire (1).

§ 420

Nouvelle-Calédonie. — En Nouvelle-Calédonie, le législateur a presque complètement ignoré les indigènes. Le gouverneur de la colonie a, par une série d'arrêtés, reconnu l'existence des tribus et de leur propriété collective (2).

§ 421

Océanie. — En Océanie, la loi locale du 28 mars 1866 a appliqué les Codes français dans l'archipel de la Société (3). Les lois françaises ont été également rendues applicables aux îles Gambier en 1887. Aux Iles sous le Vent, ainsi qu'aux îles Rurutu et Rimatara, les lois codifiées, publiées en 1898 et 1917 pour les premières, en 1900 et 1906 pour les secondes (4), contiennent des dispositions relatives à la constatation de la propriété et au jugement des contestations, mais rien qui fasse même allusion à un régime différent de celui

(1) Décret du 24 juillet 1906, art. 19. — La légalité de ce décret a été contestée, pour la raison, à peine soutenable, qu'il modifie le code civil et interdit le pourvoi en cassation, et aussi pour le motif plus spécieux qu'il n'a pas été contresigné par le ministre de la justice, conformément à l'article 4 du décret du 1er décembre 1858 et à l'article 3 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. Il a été justement reconnu, sur ce dernier point, d'une part, que la loi de 1875 n'exige que le contre-seing d'un seul ministre, et d'autre part, que le décret du 24 juillet 1906, rendu par le chef de l'Etat dans l'exercice du même pouvoir que le décret de 1858, a pu déroger, et, par conséquent, contrevenir aux dispositions de ce décret (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mai 1909, R. 1909, 3, 182 ; Civ. cass. 10 juin 1912, R. 1912, 3, 205 ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale 31 mai 1918, R. 1919, 3, 31 ; 6 février 1920, R. 1920, 3, 60). — Cpr. ch. III, § 102, p. 239 et ch. V, § 163, p. 394.

(2) Arrêté du 22 juin 1868. — Quelle est la nature de cette propriété collective? La jurisprudence locale lui applique les règles et les conceptions du code civil, ce qui est certainement une erreur (Trib. civil de Nouméa, 26 avril 1922 (R. 1922, 3,234),et la note.V l'article de doctrine sur leur collectivités indigènes, par M.P. Dareste, R. 1925, 2, 1. Mais la coutume indigène ne paraît avoir fait l'objet d'aucune étude juridique.

(3) La promulgation des codes français a eu pour effet de faire passer toutes les terres sous le régime du code civil, mais non de porter atteinte aux droits acquis (Trib. sup. de Papeete, 27 octobre 1898, R. 1899, 3, 54, et la note). V. le chapitre XIII (Domaine), § 466.

(4) Lois codifiées des Iles-sous-le-Vent, approuvées par arrêtés des 27 octobre 1898 (R. 1899, 1, 271) et 4 juillet 1917 (R. 1919, 1, 708). — Lois codifiées de Rurutu et Rimatara, approuvées par arrêté du 26 septembre 1900 (R. 1901, 1, 358), modifié les 12 avril et 19 mai 1905 (R. 1906, 1, 186 et 336) et 5 mai 1916 (R. 1919, 1, 704) et par arrêté du 9 juin 1917 (R. 1919, 1, 706), modifié le 25 août suivant (R. 1919, 1, 723).

du code civil. Aux îles Marquises, le décret du 31 mai 1902, qui sera analysé plus loin (1), institue sous le titre de « reconnaissance » une sorte de procédure d'immatriculation, mais obligatoire pour tous les propriétaires, et aboutissant à la délivrance de titres définitifs impliquant la soumission des immeubles au statut français.

On peut donc dire que, dans toute la colonie, il n'existe d'autre loi immobilière que la loi française. L'œuvre du législateur consiste essentiellement à asseoir la propriété par la délivrance de titres réguliers. Il en sera question plus loin (2).

§ 422

Madagascar. — Dans plusieurs colonies plus récentes, le régime de l'immatriculation a été introduit presqu'en même temps que les lois françaises. Il en résulte une situation assez particulière.

A Madagascar, la loi malgache du 9 mars 1896, antérieure à l'annexion, avait déjà institué à Tananarive, pour toute l'île, une conservation de la propriété foncière sont le titulaire était chargé de l'immatriculation des immeubles, dans les formes à régler par une loi ultérieure. La loi annoncée a été rendue, après l'annexion, sous la forme du décret du 16 juillet 1897 (3), aujourd'hui remplacé par celui du 4 février 1911 (4).

Aux termes du décret de 1897, l'immatriculation était facultative (art. 14). Les immeubles immatriculés étaient seuls soumis au nouveau régime (art. 1er). L'article 3 prévoyait des contestations de limites entre les propriétaires d'un immeuble immatriculé et d'un immeuble non immatriculé, et décidait que toutes les fois qu'un litige concernait un immeuble immatriculé, la juridiction française serait seule compétente. Enfin, aux termes de l'article 8, l'immatriculation avait pour effet de placer l'immeuble sous le régime du nouveau décret, sans qu'il pût jamais retourner au régime de droit commun.

La Cour d'appel de Madagascar, par un arrêt fortement motivé du 19 novembre 1902 (5), avait justement conclu de ces dispositions que l'immatriculation n'atteignait pas tous les immeubles ; que certains immeubles étaient soumis à un autre régime, et que ce régime pouvait même exclure la compétence de la juridiction française ; qu'enfin il existait un régime de droit commun, celui de l'immatriculation ayant un caractère exceptionnel. Les dispositions du décret du 4 février 1911, identiques ou analogues, conduisent à la même conclusion.

Il en résulte qu'il existe à Madagascar, simultanément, trois régimes fonciers : le régime du code civil et des lois qui l'ont modifié, introduit en bloc avec l'ensemble des lois françaises par les décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896 ; le régime de la propriété

(1) § 437.
(2) § 436.
(3) R. 1898, 1, 14.
(4) R. 1911, 1, 281.
(5) R. 1902, 3, 79.

indigène, soumis aux lois malgaches, et le régime de l'immatriculation.

Cette situation se compliquait du fait que la conservation des hypothèques n'avait jamais été organisée à Madagascar, sauf dans l'ancienne colonie française de Mayotte, où le décret mentionné plus haut du 17 mai 1862 avait introduit, ainsi que dans les dépendances de la colonie à cette époque, notamment à Nossi-Bé, l'ordonnance du 22 novembre 1829 sur la conservation des hypothèques et le sénatus-consulte du 7 juillet 1856 sur les transcriptions. Par suite, si le régime du code civil et de la transcription était en vigueur en ce qui concernait les immeubles appartenant à des européens, il leur était impossible, sauf sur ces quelques points, de se conformer aux lois françaises pour la transcription des actes et l'inscription des hypothèques.

Il a été remédié à cet inconvénient par le décret du 18 mai 1904 (1) aux termes duquel « les titulaires des droits réels immobiliers institués par le code civil et garantis dans la métropole par les formalités d'inscription ou de transcription au bureau des hypothèques ne pourront à l'avenir obtenir le bénéfice de la conservation de ces mêmes droits que par la constatation et l'inscription faites sur les livres fonciers, dans les formes tracées par le décret du 16 juillet 1897, portant règlement sur la propriété foncière » (2). Ce même décret supprimait les conservations des hypothèques d'Hell-Ville (Nossi-Bé) et Antsirane (Diégo-Suarez).

A Mayotte, le régime français institué par le décret du 17 mai 1862 est resté en vigueur.

Le décret du 18 mai 1904 porte que « les lois, règlements et coutumes fixant le régime de la propriété foncière indigène restent en vigueur et ne reçoivent aucune modification du fait du présent décret » (3).

Le régime de la propriété indigène résulte à Madagascar des articles 1er et 2 de la loi malgache du 9 mars 1896, aux termes desquels « le sol du royaume appartient à l'Etat, mais les habitants continueront à jouir des parcelles sur lesquelles ils ont bâti et de celles qu'ils ont l'habitude de cultiver jusqu'à ce jour ». Ce principe, déjà rencontré ailleurs (4), était devenu, au moment de l'annexion, plus théorique que pratique, et ne servait plus qu'à empêcher l'aliénation des terres à des étrangers. En réalité, les possesseurs des terres qui les avaient mis en culture en étaient réputés propriétaires jusqu'à preuve d'un titre contraire (5). Le fait de mise

(1) R. 1904, 1, 310.

(2) Le cas d'un immeuble appartenant à un européen et non immatriculé doit d'ailleurs être considéré comme exceptionnel, car aux termes de l'article 14 du décret du 16 juillet 1897, confirmé par l'article 3 du décret du 4 février 1911, l'immatriculation est obligatoire en cas de concession ou d'aliénation domaniale et en cas de vente par des indigènes à des européens Les propriétés européennes proviennent presque nécessairement de l'une de ces origines.

(3) Le statut des indigènes est encore mentionné, et par suite consacré, par les articles 2, 3, et 4 du décret du 4 février 1911.

(4) V. plus haut §§ 418 et 419.

(5) Cour d'appel de Madagascar, 17 octobre 1903 (R. 1904, 3, 196), et les notes.

en culture devait être d'ailleurs apprécié dans le sens le plus large. La jurisprudence se contentait de la possession, de l'existence de quelques cases et de quelques cultures (1) ; du fait de plantations, de travaux et de récoltes, avec paiement de l'impôt (2) ; de l'occupation de marais, avec culture simple et élémentaire (3) ; du fait de faire paître les bestiaux depuis un temps immémorial (4) ; du fait d'une culture ancienne, bien qu'abandonnée depuis plusieurs années (5) ; du fait de l'occupation d'une terre libre (6). L'arrêt de la Cour d'appel de Madagascar du 14 octobre 1914, reproduisant le texte d'un arrêt du 20 juin 1900, déclarait en termes formels que, « s'il était exact que le souverain, d'après la coutume, était considéré comme le propriétaire du sol, il ne fallait pas cependant donner à ce droit la portée qu'il n'avait pas et qui n'a jamais existé dans la réalité des choses. Il s'agissait d'un droit virtuel, théorique, honorifique, qui ne s'exerçait jamais sur les propriétés détenues par les particuliers, à moins de consentement de ces derniers et même de paiement d'une indemnité. Il est constant que, tout au moins depuis Andrianampoinimerina, le droit de propriété a existé sous ses deux formes principales, individuelle et collective. Il est non moins constant que, de tout temps, la loi coutumière et écrite a reconnu aux indigènes la faculté de disposer de leurs propriétés, du moins entre eux. Il parait dons certain que le législateur, en s'exprimant comme il l'a fait dans la loi du 9 mars 1896, a voulu et n'a voulu qu'assurer aux indigènes la jouissance de leurs propriétés avec la portée et l'étendue que cette jouissance avait dans le passé et en empêcher toute violation. Il ne peut être admis que cette loi ait entendu retirer aux indigènes le droit de propriété possédé par eux depuis longtemps, ce qui constituerait une véritable spoliation ».

Cette jurisprudence était conforme à la réalité des choses. La théorie du domaine éminent de l'Etat ou du prince, qu'on retrouve partout, est très analogue à la théorie romaine qui attribuait, sur le sol provincial, le dominium au peuple romain, et aux occupants une « possession » ou même un « usufruit » qui réunissait effectivement tous les attributs et les avantages de la propriété. Dans tous les temps et dans tous les pays, le droit supérieur de l'Etat n'a cessé de s'effacer graduellement jusqu'au jour où il disparaît, et où l'évolution se termine par le triomphe du droit et du progrès, c'est-à-dire de la propriété privée.

Pourtant, le décret du 28 septembre 1926, portant réglementation du domaine à Madagascar (7), a fait revivre les droits de l'Etat sous la forme la plus incisive, en décidant par son article 29 que « l'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains non bâtis ni enclos qui, au jour de la promulgation, dans la colonie, du pré-

(1) Cour d'appel de Madagascar, 30 avril 1902 (R. 1902, 3, 114).
(2) Cour d'appel de Madagascar, 20 octobre 1906 (R. 1907, 3, 271).
(3) Cour d'appel de Madagascar, 28 septembre 1907 (R. 1908, 3, 26).
(4) Cour d'appel de Madagascar, 3 septembre 1908 (R. 1009, 3, 13).
(5) Cour d'appel de Madagascar, 16 mars 1910 (R. 1910, 3, 187).
(6) Cour d'appel de Madagascar, 14 octobre 1914 (R. 1915, 3, 216).
(7) R. 1926, 1, 769.

sent décret, ne sont pas possédés par des tiers en vertu de titres fonciers d'immatriculation ou de titres réguliers de concession. » Le texte admet bien, toutefois, que « cette présomption pourra être combattue par la preuve contraire établissant, en ce qui concerne notamment les indigènes, que leur droit de propriété est antérieur à la loi du 9 mars 1896. » Mais il ajoute que « le témoignage ne sera pas, en cette matière, admis comme moyen de preuve susceptible d'être opposé à la présomption ci-dessus établie ». Les indigènes sont donc obligés, alors même qu'ils sont en possession paisible et constante, à produire leurs titres, qui la plupart du temps, seront inexistants. C'est la remise en question de toute la propriété indigène.

L'article 30 admet, il est vrai, que « les indigènes continueront à jouir paisiblement des terrains mis en valeur par eux, d'une manière effective et continue, soit qu'ils puissent y prétendre à des droits de propriété individuelle, soit qu'ils n'aient sur eux que des droits d'usage collectifs régulièrement établis et reconnus. » Mais ce n'est là qu'une tolérance tout à fait provisoire, car le texte explique que cette « jouissance paisible » ne sera respectée que « jusqu'à la constitution des réserves indigènes et des périmètres de colonisation ». Les réserves indigènes font l'objet des articles 49 à 52. Elles sont constituées par arrêté du gouverneur général, toujours révocable, et confèrent aux collectivités indigènes existantes un droit de jouissance à titre gratuit, qui pourra être inscrit aux livres fonciers, et qui pourra ultérieurement être converti en droits individuels de propriété au profit des membres de la collectivité, droits qui resteront inaliénables et insaisissables pendant trente ans.

L'article 30 ajoute qu'aucune prescription ne peut être opposée à l'Etat par les indigènes.

Enfin, l'article 31 dispose que « lorsque, en dehors des terres de réserves, des indigènes originaires de la région et fixés dans le pays par eux ou leurs auteurs depuis vingt ans, auront mis individuellement en valeur, d'une façon durable et sérieuse, des terrains sur lesquels ils ne seraient cependant fondés à se prévaloir d'aucun droit de propriété, l'administration pourra leur accorder gratuitement, pour les superficies ainsi vivifiées, des titres définitifs de propriété sous les mêmes réserves que celles faisant l'objet de l'article 52 du présent décret ». Ces terrains peuvent être soumis au remembrement prévu pour la constitution des périmètres de colonisation. Ils sont régis par le statut foncier indigène, mais pouront être placés sous le régime de l'immatriuclation. Enfin, la constatation de mise en valeur, prévue pour l'octroi des titres définitifs, soit à ces indigènes, soit aux membres des collectivités où la propriété individuelle sera reconstituée, sera faite administrativement.

Il est manifeste que ce décret prend le contrepied de la jurisprudence. Le droit de propriété des indigènes n'est plus qu'une tolérance et une concession, que l'administration accorde, retire ou réglemente à volonté.

Les effets du décret du 28 septembre 1926 sont toutefois corrigés et atténués par le décret du 25 août 1929, établissant la procédure de constatation et de constitution de la propriété indigène (1), et complété par un arrêté d'exécution et d'application du gouverneur général du 12 mars 1930 (2). Cette procédure, très différente de celle qui a été instituée en Afrique occidentale par le décret précité du 8 octobre 1925, comporte essentiellement des opérations d'ensemble, prescrites par arrêtés du gouverneur général pour des portions déterminées du territoire, le canton étant considéré comme unité territoriale. Une brigade d'opérations recueille les titres, les dires, les demandes, les renseignements de toute espèce relatifs à la jouissance du sol et établit un procès-verbal conforme à la possession actuelle. Ces formalités achevées, un tribunal terrien ambulant, composé d'un administrateur des colonies, président, d'un représentant du service des domaines et d'un fonctionnaire indigène, rend une décision qui peut être prise en la forme collective, par laquelle il consacre la propriété de qui de droit, et statue sur les litiges s'il en est élevé, sauf appel, lorsque ce litige est d'importance, à un tribunal de 2e degré désigné par le gouverneur général, auquel est adjoint un fonctionnaire judiciaire ou administratif. Chaque immeuble est ensuite porté à une matrice foncière, dont un extrait est remis à chacun des propriétaires reconnus. La remise de cet extrait produit un triple effet. Il constitue, comme un titre d'immatriculation, le point de départ unique de la propriété ; il place définitivement l'immeuble sous le régime du droit malgache, donnant ainsi un statut à l'immeuble ; il frappe enfin l'immeuble, dans l'intérêt même de son propriétaire indigène et pour la garantie contre des propositions et manœuvres intéressées, d'inaliénabilité et d'insaisissabilité pendant 30 ans, délai qui peut être prolongé par décret.

La loi malgache du 9 mars 1896 n'est point applicable, non plus que le droit malgache en général, dans les îles et territoires qui étaient déjà colonies françaises avant l'annexion de la grande île, notamment à Sainte-Marie (3). Il semblait qu'on dût en conclure que dans ces anciennes colonies, il ne pouvait être question de droit éminent de l'Etat, ni de propriété de l'Etat autre que celle qui lui est reconnue par le code civil sur les terres vacantes et sans maître (4). Mais le nouveau décret du 28 septembre 1926 s'applique aussi bien aux anciennes colonies qu'à la grande île, à cette seule différence près que l'article 30 autorise les indigènes de Diégo-Suarez, Nossy-Bé, Sainte-Marie et des Comores à se prévaloir de la prescription.

La propriété collective se présente principalement, à Madagascar,

---

(1) R. 1930, 1, 84.
(2) R. 1931, 1, 595.
(3) Cour d'appel de Madagascar, 8 novembre 1911, (R. 1907, 3, 215).
(4) Un arrêt de la Cour d'appel de Madagascar du 31 décembre 1918 (R. 1919, 3, 63) a pourtant attribué à l'Etat la propriété du sol des Iles Glorieuses, par l'unique raison que le possesseur ne justifiait pas de son titre. L'argumentation de cet arrêt ne paraît pas entièrement satisfaisante (V. la note).

sous la forme de propriété des fokon'olona (1), qui sont considérés par la jurisprudence comme des personnes morales au sens de la loi française. Il en sera question plus loin, à propos de l'immatriculation.

§ 423

Afrique équatoriale. — Le régime de l'immatriculation a également été introduit, dès le début, en Afrique équatoriale, par décret du 28 mars 1899, modifié depuis les 18 mars 1918, 12 décembre 1920 et 9 juin 1925 (2). Comme à Madagascar, l'immatriculation est facultative : les immeubles pour lesquelles elle n'est pas demandée sont soumis au régime du code civil et des lois françaises, lorsqu'ils appartiennent à des européens (3). C'est ce qui résulte de l'article 3 du décret de 1899, qui rend applicable les règles du code civil dans la transmission des droits réels immobiliers en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire à ce décret, et de l'article 97 du même décret qui prévoit des contestations de limites entre un immeuble immatriculé et un immeuble non immatriculé. D'autre part, les coutumes et usages locaux concernant la propriété indigène, tant individuelle que collective, sont formellement réservées par l'article 2 du décret de 1899, et notamment par la nouvelle rédaction que cet article a reçue du décret du 12 décembre 1920, et par l'article 7 du même décret, qui prévoit la vente à des européens par des indigènes.

Aucune organisation de la conservation des hypothèques, conforme à celle de la métropole, ne paraît avoir été tentée. L'application du code civil à des immeubles non immatriculés parait donc plus théorique que pratique.

La propriété indigène a été systématiquement niée par un arrêt du Conseil d'appel du Congo français du 5 juin 1900 (4), ainsi que par un jugement du tribunal civil de Libreville du 16 janvier 1902 (5), qui se fondait sur le droit exclusif de propriété de l'Etat français, qui aurait succédé aux anciens souverains du pays. Cette doctrine, toujours la même dans toutes les colonies, paraît bien contraire aux textes (6). En tous cas, le domaine éminent de l'Etat est un droit théorique dont il ne peut

(1) V. sur les fokon'olona le chapitre II, § 84.

(2) R. 1899, 1, 158 ; 1918, 1, 209 ; 1921, 1, 385 ; 1925, 1, 562.

(3) Comme à Madagascar aussi, l'immatriculation est obligatoire lorsque la propriété européenne provient d'une concession du domaine ou d'une vente par des indigènes (art. 7 du décret du 28 mars 1899).

(4) R. 1902, 3, 162. — Le pourvoi formé contre cet arrêt a été rejeté par la Chambre des requêtes le 16 avril 1902 (*ibid*), mais l'arrêt de rejet ne touche pas la question.

(5) R. 1905, 3, 97. — L'affaire est venue jusqu'à la Chambre civile de la Cour de cassation, mais seulement sur une question de recevabilité d'appel (*ibid*). — V. aussi les autres décisions de jurisprudence mentionnées en note sous ce jugement.

(6) Aux textes cités plus haut, il faut encore ajouter l'arrêté du commissaire général du Congo du 26 septembre 1891, dont les principaux articles sont cités en note sous l'arrêt de la Chambre des requêtes du 16 avril 1902, et distinguent nettement entre les terres vaines et vagues et les propriétés que les indigènes peuvent vendre avec l'autorisation de l'administration.

être fait usage qu'avec la plus extrême réserve et en tenant le plus grand compte des situations de fait.

§ 424

Cameroun. — Au Cameroun, un arrêté du commissaire de la République du 15 novembre 1921 (1) a créé une conservation de la propriété foncière, et introduit un régime très simplifié reproduisant les principaux traits de celui de l'immatriculation. Un décret du 22 mai 1924 (2) avait déclaré applicable au territoire la législation foncière de l'Afrique équatoriale : mais l'impossibilité d'appliquer cette législation, comportant un double régime, celui de l'immatriculation et celui du code civil, à un territoire qui n'est même pas organisé pour un seul d'entre eux, a fait rétablir l'arrêté du 15 novembre 1921 par décret du 31 octobre 1924 (3). La constatation de la propriété indigène a fait l'objet d'un décret du 20 août 1927 (4).

Togo. — Le régime de la propriété foncière n'a fait l'objet, dans ce territoire, d'aucune réglementation, jusqu'au décret du 23 décembre 1922, qui a rendu applicable, comme il sera dit plus loin, le décret du 24 juillet 1906 sur l'immatriculation en Afrique occidentale. — Un décret du 24 août 1928 (5) est relatif à la constatation de la propriété indigène.

§ 425

Côte des Somalis. — A la Côte des Somalis, le décret du 1er mars 1909, organisant la propriété foncière (6), établit, lui aussi, cette organisation sur le système exclusif de l'immatriculation. Le code civil et les lois françaises ne sont même déclarés applicables, par l'article 18, qu'aux immeubles immatriculés. Aussi, bien que l'immatriculation soit facultative, l'absence complète d'organismes pour l'application du code civil rend assez précaire la situation d'une propriété européenne non immatriculée. D'ailleurs, comme à Madagascar et en Afrique équatoriale, l'immatriculation devient obligatoire lorsque la propriété provient d'une concession domaniale ou d'une vente par des indigènes.

Le droit spécial des indigènes est, également, reconnu et consacré par les articles 133 et 136 du décret, qui les admettent à l'immatriculation.

§ 426

Aliénations au profit des européens. — Dans la plupart

(1) R. 1922, 1, 409.
(2) R. 1924, 1, 453.
(3) R. 1925, 1, 53.
(4) R. 1927, 1, 797.
(5) R. 1926, 1, 729.
(6) R. 1909, 1, 344.

des colonies qui viennent d'être énumérées, les aliénations, par les indigènes, au profit des européens, sont soumises à deux sortes de restrictions : celles qui proviennent de la coutume indigène, et celles qui sont édictées par l'autorité française.

La coutume indigène s'oppose à l'aliénation des biens, en faveur d'européens et même d'indigènes, partout où il existe une propriété collective, et d'autant plus énergiquement que la collectivité est plus fortement constituée. Dans les Etablissements de l'Inde, par exemple, les biens affectés aux œuvres pies sont inaliénables (1). Il en serait sans doute de même de la collectivité familiale, si cette collectivité n'avait pris, de plus en plus, dans les temps modernes, la forme romaine de la propriété du chef de famille, tempérée seulement par les droits de réservataires (2). Mais l'inaliénabilité est beaucoup plus absolue dans les colonies où subsiste encore l'organisation tribale, telles que l'Afrique occidentale et équatoriale et la Nouvelle-Calédonie. On peut dire qu'elle est un des traits essentiels de cette organisation (3).

Le gouvernement français, de son côté, s'est réservé le droit d'autoriser les ventes consenties, soit par les indigènes en général, soit par les collectivités indigènes, et ce à la fois dans l'intérêt des indigènes, pour les mettre à l'abri des entreprises et des exploitations de spéculateurs, que dans l'intérêt de l'ordre public et de la colonisation française, pour se réserver un droit de surveillance sur les mutations de propriété.

En Afrique occidentale, l'article 10 du décret du 23 octobre 1904 sur le domaine public (4) 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 lieutenant-gouverneur en conseil d'administration ».

Ce texte est reproduit par l'article 2 du décret du 11 août 1920, organisant le domaine et le régime des terres domaniales au Cameroun et au Togo (5).

A Madagascar, les biens appartenant aux fokon'olona ne peuvent être aliénés qu'avec l'autorisation de l'administrateur (6).

(1) V. Sanner, op. cit. t. 2, p. 27. Le fondateur qui s'est réservé, pour lui et ses successeurs, le soin de gérer lui-même son œuvre, échappe toutefois à cette inaliénabilité, par la raison qu'il ne peut avoir pris d'engagement envers lui-même.

(2) V. Sanner, op. cit. t. 2, p. 43. — V. aussi les développements du savant auteur sur la communauté hindoue, *ibid.*, p. 52 et suivantes, particulièrement p. 78.

(3) V. l'article de doctrine sur la propriété foncière en Afrique occidentale (R. 1908, 2, 1).

(4) R. 1905, 1, 15.

(5) R. 1921, 1, 136. — Même disposition à l'article 10 du décret du 13 mars 1926, réorganisant le domaine et les terres domaniales au Togo (R. 1926, 1, 312). — La question s'est élevée au Togo de savoir si l'arrêté du gouverneur allemand du 5 septembre 1904, qui interdisait la vente des terres par les indigènes aux étrangers (ce mot étant pris dans le sens d'étrangers à la colonie) devait être considéré comme étant encore en vigueur. Un arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 11 janvier 1924 (R. 1924, 1, 46) s'est prononcé pour la négative.

(6) Décret du 9 mars 1902, art. 17 (R. 1902, 1, 214).

Aux Iles Sous-le-Vent de l'Océanie, les lois codifiées de 1898 obligent les indigènes à obtenir l'autorisation de l'administration pour toute vente à consentir, soit à un indigène, soit à un européen (1).

SECTION II

Régime de l'immatriculation.

§ 427

Principes. — Le régime de l'immatriculation, introduit en Afrique occidentale et équatoriale, à Madagascar et à la Côte des Somalis (2), a été emprunté à la législation tunisienne, inspirée elle-même du système australien de l'acte *Torrens*.

Le trait essentiel de ce régime est qu'il crée pour les immeubles immatriculés un statut auquel ces immeubles sont désormais soumis, quel que soit leur propriétaire, à la grande différence des régimes précédents, européens ou indigènes, qui régissaient les personnes et non les propriétés, en sorte que l'immeuble changeait de statut suivant qu'il appartenait à un européen ou à un indigène.

Tous les décrets sur la matière contiennent un article qui affirme et accentue cette portée du régime. Ainsi, le décret du 16 juillet 1897, pour Madagascar, porte à l'article 15 qu' « à partir du moment où l'immeuble aura été placé sous le régime du présent décret, nul ne pourra renoncer au bénéfice de l'immatriculation pour retourner sous l'empire du droit commun » (3). L'article 6 du décret du 24 juillet 1906, pour l'Afrique occidentale, décide de même que « l'immatriculation est définitive, et qu'aucun immeuble ne peut être soustrait au régime ainsi adopté, pour être placé à nouveau sous l'empire de celui auquel il était soumis antérieurement » (4).

(1) V. Req. rej. 27 avril 1922 (R. 1922, 3, 81) ; Trib. de 1re inst. de Papeete, 7 novembre 1922, et trib. sup. de Papeete, 28 septembre 1924 (R. 1926, 3, 206), et, sur pourvoi contre ce dernier jugement, Req. rej. 27 juin 1927 (R. 1928, 3, 104).

(2) Afrique occidentale, décrets du 29 juillet 1900 pour le Sénégal et la Côte d'Ivoire (R. 1901, 1, 5, et 26) ; décret du 5 août 1900 pour le Dahomey (R. 1901, 1, 37) ; décret du 24 mars 1901 pour la Guinée (R. 1901, 1, 147) ; décret général du 24 juillet 1906 (R. 1907, 1, 7), rendu applicable au Togo avec quelques modifications par le décret du 23 décembre 1922 (R. 1923, 1, 157). — Afrique équatoriale, décret du 28 mars 1899 (R. 1899, 1, 158), modifié les 18 mars 1918 (R. 1918, 1, 209), 12 décembre 1920 (R. 1921, 1, 385) et 9 juin 1925 (R. 1925, 1, 562). — Cameroun : arrêté du commissaire de la République du 15 novembre 1921 (R. 1922, 1, 409). — Madagascar : décrets du 16 juillet 1897 (R. 1898, 1, 14) et du 4 février 1911 (R. 1911, 1, 281), modifié par les décrets des 6 mai 1916 (R. 1916, 1, 556) et 20 juillet 1930 (R. 1931, 1, 104). Les décrets des 4 février 1911 et 6 mai 1916 ont été rendus applicables aux Comores, avec de nombreuses modifications, par décret du 9 juin 1931 (R. 1931, 1, 543). — Côte des Somalis : décret du 1er mars 1909 (R. 1909, 1, 344).

(3) Même disposition à l'article 6 du décret du 4 février 1911.

(4) Mêmes dispositions en Afrique équatoriale (art. 40 du décret du 28 mars 1899) et à la Côte des Somalis (art. 6 du décret du 1er mars 1909).

Le statut des immeubles immatriculés est constitué par le code civil, sauf les dérogations résultant du décret spécial qui a édicté le régime. Il est fait toutefois réserve du statut personnel des propriétaires indigènes de biens immatriculés, ainsi que des règles des successions, qui leur sont propres (1). Le décret du 4 février 1911, pour Madagascar, réserve également, à l'article 17, les règles qui gouvernent le mariage et les donations. Cette réserve ne se retrouvent pas dans le décret du 28 mars 1899 pour l'Afrique équatoriale, ce qui tient à ce que, dans ce gouvernement général, les indigènes n'étaient pas admis au bénéfice de l'immatriculation (2). Mais le décret modificatif du 12 décembre 1920 a corrigé en partie sur ce point l'article 1er du décret de 1899, en ouvrant l'accès à l'immatriculation aux indigènes, à titre individuel seulement, pour un de leurs terrains sis dans un périmètre urbain ou pour leurs terrains ruraux concédés en toute propriété. Le texte ne fait aucune réserve du statut personnel des indigènes qui auront demandé l'immatriculation : mais il ne semble pas douteux qu'ils ne continuent à y être soumis : l'immatriculation, qui d'ailleurs est parfois obligatoire, ne pouvant être considérée comme une renonciation à ce statut. — Au Cameroun, l'arrêté du 15 septembre 1921 ne fait pas mention des indigènes.

Une réserve semblable, bien que non écrite, doit être faite en ce qui concerne les étrangers qui obtiennent l'immatriculation. Mais elle ne peut s'entendre que dans les termes du droit international et dans la mesure où le code civil permet l'application du statut personnel étranger. Spécialement, lorsqu'il s'agit d'étrangers autres que ceux qui sont assimilés aux indigènes de la colonie, les successions immobilières, qui sont considérées comme faisant partie du statut réel, sont régies par le code civil, en ce qui touche les immeubles immatriculés aussi bien que les autres.

§ 428.

Accession des indigènes à l'immatriculation. — L'accession des indigènes à l'immatriculation soulève partout des difficultés assez complexes. La procédure de l'immatriculation comporte une production et une discussion de titres, à peu près impossible, la plupart du temps, pour des indigènes qui ne possèdent pas d'actes réguliers. De plus, la propriété indigène n'est pas définie ni organisée comme celle du code civil, et les droits que les indigènes revendiquent n'ont pas le caractère précis de la propriété individuelle européenne. En outre, la propriété indigène a souvent la forme collective, plus ou moins accentuée, et alors s'élève la question de savoir si l'immatriculation peut consacrer cette forme collective, ou si, pour l'obte-

(1) Madagascar : décret du 16 juillet 1897, art. 2 ; — Afrique occidentale : décret du 24 juillet 1906, art. 19. — Côte des Somalis : décret du 1er mars 1909, art. 18 et 135.

(2) C'est ce qui résulte de l'ensemble du décret, où il n'est jamais question des indigènes, si ce n'est pour les laisser à leurs coutumes et usages locaux (art. 2), et expressément aussi du rapport qui le précède, où on lit que « le projet ne régit que les immeubles appartenant à des européens ou assimilés ».

nir, il convient d'abord d'en sortir, et par quels moyens. Enfin, la théorie du domaine éminent de l'Etat peut réduire à peu près à néant les droits des indigènes.

En ce qui concerne la production des titres, et la valeur des droits prétendus par les indigènes, le décret du 14 juillet 1906, pour l'Afrique occidentale, contient deux dispositions importantes (1).

La première est celle de l'article 58, ainsi conçue : — « Dans les parties de l'Afrique occidentale française où la tenure du sol par les habitants ne présente pas tous les caractères de la propriété privée, telle qu'elle existe en France, le fait, par un ou plusieurs détenteurs de terres, d'avoir établi, par la procédure de l'immatriculation, l'absence de droits opposables à ceux qu'ils invoquent, a pour effet, quels que soient les incidents de ladite procédure, de consolider leurs droits d'usage et de leur conférer les droits de disposition reconnus aux propriétaires par la loi française ».

La seconde disposition est celle de l'article 65, qui, après avoir imposé à tout requérant l'obligation de déposer ses titres, ajoute : « Dans le cas où la demande est formulée par un ou plusieurs détenteurs indigènes, pour bénéficier des dispositions de l'article 58, les pièces mentionnées aux deux alinéas qui précèdent sont remplacées par un certificat du maire de la commune ou de l'administrateur de la circonscription établissant, après enquête publique, les conditions dans lesquelles l'immeuble est détenu par le ou les requérants ».

Ainsi, il peut être suppléé au titre par le fait de l'occupation, lorsque les conditions de cette occupation sont telles qu'elle puisse équivaloir à un droit et qu'aucun droit préférable ne peut lui être opposé. Cette occupation et ces conditions sont constatées par un certificat du maire ou de l'administrateur.

L'efficacité de ces textes a été singulièrement amoindrie par la jurisprudence. Un arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 29 décembre 1916 (2) a posé en principe que le certificat du maire ou de l'administrateur, prévu par l'article 65, était un acte administratif, et qu'il n'appartenait qu'à l'autorité administrative d'en apprécier la régularité. Le Conseil du contentieux administratif du Sénégal, saisi sur renvoi, a confirmé cette doctrine (3), et sa décision, contraire à la demande du requérant indigène, a fait loi pour le nouvel arrêt de la Cour d'appel du 21 mars 1919 (4).

(1) La seconde de ces dispositions a seule été reproduite par l'article 63 du décret du 1er mars 1909, pour la Côte des Somalis. Les décrets de 1897 et de 1911 pour Madagascar ne contiennent rien qui ait trait aux titres indigènes et à la nature spéciale de leurs droits. Ceux-ci sont donc obligés de produire des titres. Toutefois, en ce qui concerne les titres passés avant l'occupation française, la jurisprudence ne se montre pas rigoureuse sur la nécessité de l'enregistrement sur les livres du gouvernement, imposée par les lois malgaches, lorsqu'il résulte de toutes les circonstances que les contrats ont été sanctionnés par le libre consentement des parties (Cour d'appel de Madagascar, 7 déc. 1904, R. 1906, 3, 83).

(2) R. 1917, 3, 96.

(3) Décision du 9 mai 1918 (R. 1920, 3, 55).

(4) *Ibid.*

Cette jurisprudence a pour effet de remettre toutes les questions concernant les droits des indigènes sur le sol à l'autorité administrative. Elle paraît, à cet égard, bien contraire aux intentions du législateur. Mais elle est, de plus, contraire aux principes : le certificat délivré sous le contrôle du conservateur de la propriété foncière et du tribunal appelé à statuer sur la demande d'immatriculation (art. 66 et 80 du décret de 1906) n'est pas plus un acte administratif qu'un acte de l'état-civil dressé par un maire ou une transcription opérée par un conservateur des hypothèques. L'erreur est d'autant plus sensible que, précisément dans l'espèce, l'administration considérait comme une irrégularité le fait de n'avoir pas tenu compte de ses prétentions : question dont le tribunal était certainement juge (1).

Il n'est pas très surprenant qu'en présence de cette jurisprudence, le régime de l'immatriculation « n'ait pas reçu des indigènes tout l'accueil qu'on en escomptait », pour emprunter le langage du rapport du ministre des colonies qui précède le décret du 8 octobre 1925 (2). Ce décret institue à titre d'essai, et pour cinq ans (3) un mode de constatation des droits fonciers des indigènes. Ce mode de constatation consiste dans l'inscription sur un registre du résultat d'une enquête à laquelle il est procédé par les soins du chef de circonscription, et au cours de laquelle les contestations sont jugées par les tribunaux indigènes. Ce décret laisse substister la formalité du certificat exigé par l'article 65 du décret de 1906 (4). Il porte, de plus, à son article 4, que l'inscription au registre n'a lieu qu'à la condition que la terre considérée ne soit pas revendiquée par l'Etat conformément à l'article 10 du décret du 23 octobre 1904, c'est-à-dire comme terre vacante et sans maître. Il suffit donc d'une revendication de l'Etat, fondée ou non, pour tout arrêter. Dans ces conditions, les résultats du nouveau système semblent problématiques.

§ 429

Propriétés collectives. — En ce qui concerne l'immatriculation des propriétés collectives, les textes relatifs à l'Afrique occidentale ne contiennent aucune disposition expresse : mais les articles 58 et 65 précités du décret du 24 juillet 1906 prévoient que l'immatriculation peut être demandée par un ou plusieurs détenteurs de terres, et l'article 12 du décret du 8 octobre 1925 sur le mode de constatation des droits fonciers des indigènes prévoit le cas où le bénéfice des dispositions de ce décret est réclamé par plusieurs codétenteurs ou l'un d'eux seulement. Les intéressés sont invités, en pareil cas, à déterminer au préalable, dans une convention

(1) V. la note sous l'arrêt du 29 décembre 1916. — Un arrêt de la même Cour du 1er février 1924 (R. 1924, 3, 54), déclare régulier, sans commentaire, le certificat produit par un indigène.

(2) R. 1926, 1, 94. — Cpr. § 419, p. 206.

(3) Délai prorogé pour 3 ans par décret du 5 janvier 1931 (R. 1931, 1, 161).

(4) Art. 13 du décret du 8 octobre 1925. — « La présente institution ne touche en rien aux dispositions du décret du 26 juillet 1906 sur le régime foncier ».

passée dans les formes du décret du 2 mai 1906 (1), le mode d'occupation et d'administration qui régit l'immeuble déclaré, et, le cas échéant, les droits particuliers qui peuvent être concédés à l'un d'entre eux. A défaut d'accord, le litige est porté devant les tribunaux indigènes.

Il résulte de ces dispositions que l'immatriculation peut être requise par une collectivité, à la condition pourtant qu'à partir de l'immatriculation, le droit collectif soit régi par le code civil, à la seule exception des règles relatives à l'état des personnes et à la dévolution des successions, comme le porte l'article 19 du décret de 1906. Il en résulte aussi que les indigènes faisant partie d'une collectivité peuvent déterminer par convention les droits particuliers pouvant être concédés à l'un d'entre eux, et ce à la demande d'un seul d'entre eux, qui peut les y obliger en saisissant les tribunaux. C'est là une opération qui ressemble étrangement à un partage ou à une attribution de part à l'indigène qui sort de la collectivité.

L'immatriculation est donc certainement incompatible avec l'organisation de la tribu et de la propriété collective de cette tribu, dont les principaux caractères : soumission à un chef, partage périodique des terres, inaliénabilité absolue de la terre commune, sont en contradiction directe avec les principes du code civil et des lois françaises.

En Afrique équatoriale, comme il a été indiqué plus haut, le décret du 12 décembre 1920 n'a ouvert l'immatriculation aux indigènes qu'à titre individuel.

A Madagascar, la jurisprudence refuse le bénéfice de l'immatriculation aux propriétés collectives, bien qu'aucun article des décrets ne s'y oppose, à raison de l'incompatibilité entre le régime collectif et celui du code civil (2).

Le décret du 4 février 1911 contenait, à l'article 2, une disposition spéciale aux fokon'olona, qui étaient admis à faire immatriculer les droits d'usage qui leur avaient été reconnus par l'article 20 du décret du 9 mars 1902 (3) sur les terres du domaine. Les conditions d'exercice de ces droits devaient être réglementés par des arrêtés du gouverneur général, qui devaient également fixer les conditions auxquelles ces droits pourraient être convertis en droits de propriété individuelle. Cette disposition semble bien avoir été abrogée par les articles 30 et 49 du décret du 28 septembre 1926 sur le domaine (4).

A la Côte des Somalis, l'article 135 du décret du 1er mars 1909, en décidant que les indigènes qui ont fait immatriculer leurs immeubles restent soumis aux règles du droit coutumier local relatives à l'état des personnes, aux donations et à la dévolution des successions, et l'article 18, portant que ces immeubles sont soumis au code civil pour tout le reste, excluent implicitement toute organisation collective contraire aux règles de ce code.

(1) R. 1906, 1, 305.

(2) Cour d'appel de Madagascar, 17 avril 1912, (R. 1914, 3, 96). — Les motifs de cet arrêt ne sont pas très nets, mais ils reviennent à constater cette incompatibilité. V. la note.

(3) R. 1902, 1, 214.

(4) R. 1926, 1, 768.

§ 430

Effets de l'immatriculation. — Le trait essentiel du régime de l'immatriculation est l'établissement d'un titre définitif qui est désormais le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble. Les personnes dont le droit a été lésé par une immatriculation ne peuvent se pourvoir qu'en cas de dol, et seulement par voie d'action personnelle contre l'auteur du dommage (1).

La jurisprudence a eu maintes fois à faire application de ce principe, en rejetant des demandes en revendication ou en indemnité, formées par des propriétaires qui alléguaient avoir été spoliés par le fait de l'immatriculation, lorsque ces demandes n'étaient pas fondées sur le dol ou n'en fournissaient pas la preuve (2). Aucune exception ne saurait être apportée à cette règle stricte, même au cas où il serait établi que l'immatriculation a été prononcée sur le vu d'un acte faux, ou sur une procédure irrégulière, lorsque les délais d'opposition sont expirés.

La question de savoir quel est l'effet de l'immatriculation prononcée au profit d'un particulier sur un immeuble faisant partie du domaine public sera examinée plus loin (3).

Aucun droit réel ne peut frapper l'immeuble immatriculé que s'il a été inscrit sur le titre au moment de l'immatriculation (4). Il est fait exception, en Afrique occidentale, pour les détenteurs de créances hypothécaires ou privilégiées et les bénéficiaires de charges foncières tenues directement du propriétaire qui a poursuivi l'immatriculation, qui peuvent requérir l'inscription de leurs droits sur le titre foncier même après achèvement de la procédure, sous la double condition de ne point préjudicier à d'autres droits régulièrement inscrits et de ne prendre rang qu'à compter de leur inscription. Une autre exception doit également être faite pour les servitudes qui dérivent de la situation naturelle des lieux ou qui sont imposées par la loi — fût-ce la loi indigène (5) —, et qui frappent l'immeuble même sans inscription au titre, sauf en ce qui concerne la servitude de passage pour cause d'enclave, dont l'assiette doit être exactement déterminée (6).

---

(1) Afrique équatoriale : décret du 28 mars 1899, art. 36 et 38. — Afrique occidentale : décret du 24 juillet 1906, art. 96 et 98. — Côte des Somalis : décret du 1er mars 1909, art. 93 et 95. — Madagascar : décret du 4 février 1911, art. 118 et 119.

(2) Cour d'appel de Madagascar, 31 décembre 1898 (R. 1899, 2, 48) ; 6 septembre 1906 (R. 1907, 3, 250) ; 6 octobre 1909 (R. 1910, 3, 242) ; 24 mai 1922 (R. 1922, 3, 109). — Trib. de 1re inst. de Dakar, 20 mai 1911 (R. 1911, 3, 245). — Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 20 mai 1910 (R. 1910, 3, 240) ; 16 juillet 1915 (R. 1916, 3, 75) ; 31 mai 1918 (R. 1918, 3, 31).

(3) V. § 435, p. 229.

(4) Décrets cités n. 1 : — art. 37 (A. E.), 97 (A. O.), 94 (Côte des Somalis), 118 (Madagascar).

(5) Cour d'appel de Madagascar, 14 septembre 1904 (R. 1906, 3, 122).

(6) Décrets cités n. 1 : — art. 24 (A. O.), 23 (Côte des Somalis), 22 (Madagascar). — Aucune disposition semblable n'existe en Afrique équatoriale ; mais il n'est pas douteux que la même règle ne doive s'y appliquer même en l'absence de texte. — A Madagascar, la détermination de l'assiette de la servitude de pas-

De même, à partir du jour où l'immatriculation a été prononcée, aucun droit réel ne peut être conservé et devenir opposable aux tiers que s'il a fait l'objet d'une inscription régulière (1). Exception est faite, en Afrique équatoriale, pour les privilèges généraux sur les meubles et les immeubles énoncés à l'article 2101 du Code civil (2) ; en Afrique équatoriale et à Madagascar, pour les privilèges du Trésor (3) ; en Afrique occidentale, à la Côte des Somalis et à Madagascar, pour le privilège des frais de justice faits pour la réalisation de l'immeuble et la distribution du prix (4).

Par application de ce principe, il n'existe plus de servitudes occultes, autres que celles dont il vient d'être question. L'article 40 du décret de l'Afrique équatoriale exclut expressément l'application des articles 692 et suivants du code civil concernant la destination du père de famille. Bien que les autres textes ne s'en expliquent pas, il paraît hors de doute qu'ils impliquent la même exclusion.

Une autre conséquence bien autrement importante est l'abrogation des hypothèques générales, indéterminées et occultes. Toutes les hypothèques légales ou judiciaires sont supprimées, ainsi que les privilèges spéciaux sur les immeubles énumérés à l'article 2103 du code civil (5). Les unes et les autres sont remplacées par des hypothèques conventionnelles ou « forcées », qui doivent toutes être inscrites, frapper des immeubles désignés, et pour une somme déterminée au moins comme maximum.

C'est ainsi que l'hypothèque du mineur ou interdit doit être consentie au moment de l'ouverture de la tutelle, et que le conseil de famille doit désigner, d'accord avec le tuteur, les immeubles sur lesquels portera l'hypothèque et la somme pour laquelle l'inscription sera prise (6). Sa décision est soumise à l'homologation du tribunal, et peut être ultérieurement modifiée en cas de nécessité.

L'hypothèque de la femme mariée est déterminée, au moment du contrat de mariage, par une clause de ce contrat qui spécifie

---

sage peut avoir lieu à toute époque, mais seulement sur la demande du propriétaire. Il s'en suit que, lorsque le propriétaire ne réclame pas cette détermination, le bénéficiaire de la servitude peut l'exercer où bon lui semble (Trib. de 1re inst. de Tananarive, 26 mai 1924, R. 1925, 3, 239).

(1) Mêmes décrets : — art. 41 (A. E.), 21 (A. O.), 20 Côte des Somalis), 18 (Madagascar). — V. Req. rej. 28 avril 1927 (R. 1927, 3, 178)

(2) Art. 41 du décret du 28 mars 1899.

(3) Même article. — Art. 30 du décret du 4 février 1911.

(4) Art. 27 du décret du 24 juillet 1906 ; 28 du décret du 28 mars 1899 ; 30 du décret du 4 février 1911.

(5) Afrique équatoriale : art. 47 ; Afrique occidentale : art. 26 et 32 ; Côte des Somalis : art. 25 et 31 ; Madagascar : art. 30 et 33. — Toutefois, les décrets de l'Afrique occidentale et de la Côte des Somalis ne suppriment que les privilèges du vendeur, du bailleur de fonds et du co-partageant. Les privilèges supprimés sont remplacés par une hypothèque forcée.

(6) Afrique équatoriale, art. 49 ; Afrique occidentale : art. 35 ; Côte des Somalis : art. 34 ; Madagascar : art. 34. — Les textes portent : « l'hypothèque forcée du mineur ou de l'interdit est déterminée, etc... ». Il y a là un vice de rédaction. L'hypothèque consentie d'accord entre le conseil de famille et le tuteur est conventionnelle. Elle ne devient forcée que si le conseil de famille est obligé de s'adresser en justice, au cours de la tutelle, pour solliciter une modification. Cette observation s'applique aux autres hypothèques forcées.

les sommes garanties et les immeubles hypothéqués, ou, postérieurement au contrat ou s'il n'y a pas eu de contrat, par décision de justice (1),

L'hypothèque du vendeur, de l'échangiste et du copartageant, pour garantie du paiement du prix, peut être stipulée dans le contrat de vente, ou à défaut, obtenue du tribunal (2).

Les privilèges généraux sur les meubles et les immeubles, dispensés d'inscription, comme on vient de le voir, en Afrique équatoriale, sont au contraire supprimés à Madagascar (3). En Afrique occidentale et à la Côte des Somalis, ces privilèges sont maintenus, à condition d'être inscrits : mais ils ne « procurent droit de préférence aux bénéficiaires, appelés à les exercer sur la masse hypothécaire, que sur les créanciers chirographaires » (4), ce qui signifie qu'ils ne passent qu'après les hypothèques et le privilège des frais de justice (5).

Les décrets de l'Afrique occidentale (art. 29) et de la Côte des Somalis (art. 30) font une situation particulière au privilège des créanciers qui demandent la séparation des patrimoines. Ce privilège, lorsqu'il est inscrit dans le délai de six mois imparti par l'article 2111 du code civil, est opposable même aux acquéreurs à qui les héritiers ou leurs représentants ont aliéné les immeubles de la succession.

En outre des modifications ci-dessus, qui sont la conséquence nécessaire du régime de l'immatriculation et du principe que les droits réels inscrits sont seuls opposables aux tiers, les décrets contiennent d'autres dérogations au code civil d'une importance considérable.

Il convient tout d'abord d'en signaler trois, qui modifient profondément les principes usuels du régime foncier.

En premier lieu, l'hypothèque, sur les immeubles immatriculés, peut être consentie par acte sous-seing privé. L'article 2127 du code civil n'a aucune application (6).

---

(1) Afrique équatoriale : art. 52 ; Afrique occidentale : art. 33 ; Côte des Somalis : art. 32 ; Madagascar : art. 37.

(2) Afrique équatoriale : art. 55 et 56 ; Afrique occidentale : art. 39 ; Côte des Somalis : art. 38 ; Madagascar : art. 40.

(3) Art. 30 du décret du 4 février 1911.

(4) Afrique occidentale : art. 27 ; Côte des Somalis : art. 26.

(5) V. plus haut p. 222, n. 4.

(6) Afrique équatoriale : art. 48 ; Afrique occidentale : art. 40 ; Côte des Somalis : art. 39 ; Madagascar : art. 42 du décret du 4 février 1911. Le décret du 16 juillet 1897 ne s expliquait pas sur ce point, et la Cour d'appel de Madagascar avait décidé, le 24 décembre 1902 (R. 1903, 3, 159), que l'acte authentique était requis pour la constitution d'hypothèque sur les immeubles immatriculés. Cette doctrine avait été suivie par le tribunal de Tananarive le 22 août 1904 (R. 1905, 3, 219). Elle avait donné lieu à de très vives critiques (V. l'article de doctrine sur la constitution d'hypothèque à Madagascar, R. 1906, 1, 1) et avait fini par être abandonnée par la Cour d'appel elle-même, qui, dans un arrêt fortement motivé du 1er août 1906 (R. 1906, 1, 242), avait admis la validité de l'hypothèque consentie par acte sous-seings privés. Cet arrêt avait été implicitement confirmé par un nouvel arrêt du 13 août 1908 (R. 1908, 3, 315), qui reconnaissait l'application de l'article 2127 aux immeubles non immatriculés seulement. Toute cette controverse n'a plus d'intérêt aujourd'hui que la question est tranchée par un texte.

En second lieu, la procédure de la purge est supprimée (1). L'article 50 du décret du 4 février 1911, pour Madagascar, maintient toutefois la purge des droits réels par l'effet de l'inscription du jugement d'expropriation, qui les convertit en droits à indemnité. Cette disposition est confirmée par l'article 8 du décret du 26 mars 1927 sur l'expropriation à Madagascar (2). Elle est reproduite, en Afrique équatoriale, par les articles 14 et 15 du décret sur l'expropriation du 8 août 1917 (3). A la Côte des Somalis, les articles 16 et 18 du décret du 11 octobre 1924 en décident de même en termes très explicites (4). Il en est de même en Afrique occidentale, en vertu de l'article 25 du nouveau décret du 25 novembre 1930 (5). Il résulte d'ailleurs de l'ensemble des dispositions du décret du 24 juillet sur l'immatriculation que le jugement doit être inscrit et produit ses effets à partir de l'inscription.

En troisième lieu, ni la propriété, ni aucun autre droit réel ne peuvent s'acquérir par prescription sur un immeuble immatriculé (6).

§ 431

Procédure. — La procédure d'immatriculation est sensiblement la même dans les quatre colonies africaines. Elle a pour trait essentiel l'institution d'un fonctionnaire spécial, le conservateur de la propriété foncière, dont le rôle, bien plus étendu que celui du conservateur des hypothèques, consiste, d'une part, à vérifier la régularité des demandes qui lui sont soumises et des titres produits à l'appui, ainsi que l'identité (7) et les qualités des requérants, d'autre part, à diriger lui-même toute la procédure administrative, jusqu'à l'immatriculation ou jusqu'au renvoi aux tribunaux des questions litigieuses ; enfin, à procéder à l'inscription sur le registre et à la délivrance du titre de propriété.

Le premier acte de la procédure est une requête déposée entre les mains du conservateur, qui en vérifie aussitôt la forme et la teneur, fait compléter le dossier s'il est nécessaire et peut même faire sommation à des tiers, détenteurs d'actes, de les lui remettre

---

(1) Afrique occidentale : art. 51 ; Côte des Somalis : art. 50 ; Madagascar : art. 49. — Cette disposition manque dans le décret de l'Afrique équatoriale.
(2) R. 1927, 1, 229.
(3) R. 1917, 1, 746.
(4) R. 1925, 1, 57.
(5) R. 1931, 1, 151.
(6) Afrique équatoriale : art. 39 ; Afrique occidentale : art. 57 ; Côte des Somalis ; art. 57 ; Madagascar : art. 72.
(7) A la Côte des Somalis, les articles 134 et 136 du décret du 1er mars 1909 décident que l'identité d'un indigène requérant l'immatriculation devra être certifiée par le cadi pour les musulmans et par le représentant de l'autorité française pour les non-musulmans, et que les contrats relatifs à une propriété immatriculée, passés par les indigènes, devront être consacrés par un écrit passé en présence de deux témoins, dont les signatures sont légalisées.

en dépôt (1). Les demandes insuffisamment précisées doivent être rejetées (2), et il doit en être déposé autant que d'immeubles distincts (3).

Le conservateur procède ensuite aux formalités de publication et de notification. La publication comporte une insertion au journal officiel, et des affiches aux greffes et à la mairie de la commune de la situation de l'immeuble. Les notifications sont faites aux titulaires des droits réels mentionnés dans la requête, et au procureur de la République (4).

Il est, ensuite, procédé, toujours par les soins du conservateur (5), au bornage de la propriété dont l'immatriculation est requise. Ce bornage est effectué par un géomètre, qui dresse un procès-verbal de ses opérations et mentionne sur ce procès-verbal les contestations soulevées par des tiers, lesquelles valent opposition (6).

Les oppositions à l'immatriculation peuvent se produire soit sous la forme d'une contestation opposée à la demande, soit sous celle d'une demande d'inscription d'un droit réel. Elles doivent être déposées au conservateur de la propriété foncière dans un délai qui est, en Afrique occidentale et à la Côte des Somalis, de trois mois, et court du jour de l'affichage de la demande à l'auditoire de la justice de paix à compétence étendue (7), et, en Afrique équatoriale et à Madagascar, de deux mois seulement, mais ne court que du jour de l'insertion au journal officiel de l'avis de clôture du bornage (8).

L'opposition n'est astreinte à aucune forme particulière (9). Mais elle doit indiquer clairement les opposants et la nature du droit prétendu (10).

Les délais emportent forclusion (11). Ils ne peuvent être prolongés que lorsque des notifications ont dû être faites à des personnes

(1) Afrique équatoriale : art. 9 ; Afrique occidentale : art. 67 ; Côte des Somalis : art. 65 ; Madagascar : art. 76.

(2) Cour d'appel de Madagascar, 8 juin 1904 (R. 1904, 3, 237).

(3) Tribunal de Tamatave, 2 novembre 1903 (R. 1905, 3, 71).

(4) Les décrets de l'Afrique occidentale et de la Côte des Somalis exigent en outre une notification à la femme du requérant et au subrogé-tuteur des mineurs dont il pourrait avoir la tutelle (art. 70 et 67).

(5) En Afrique équatoriale, l'opération est dirigée par le représentant de l'autorité française sur les lieux (art. 11).

(6) Lorsque le bornage et le plan sont insuffisants, il y a lieu de renvoyer à les rectifier (Cour d'appel de Madagascar, 30 avril 1902, R. 1902, 3, 114). Le conservateur de la propriété foncière aurait même qualité pour prescrire la rectification en cas d'inexactitude ou d'insuffisance évidentes (Afrique occidentale : art 78 ; Côte des Somalis, art 75 ; Madagascar, art. 86).

(7) Afrique occidentale, art. 72 ; Côte des Somalis : art. 69.

(8) Afrique équatoriale : art. 13 ; Madagascar : art. 87.

(9) Cour d'appel de Madagascar, 3 avril 1901 (R. 1901, 3, 134).

(10) Ainsi, est irrégulière une opposition qui désigne une partie des apposants par le terme générique de consorts, ou qui est formée par un mandataire ne justifiant pas régulièrement de ses pouvoirs (Trib. civil de Dakar, 8 mars 1919, R. 1920, 3, 100).

(11) Cour d'appel de Madagascar, 30 avril 1902, (R. 1902, 3, 114) ; Trib. de 1re inst. de Tananarive, 28 nov. 1904, (R. 1907, 3, 246) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er février 1924, (R. 1924, 3, 54). Cette forclusion est d'ordre public et doit être prononcée d'office par le juge (V. la note sous le dernier arrêt).

qui ne résident pas dans la colonie, et à la requête du curateur aux biens vacants qui les représente et à qui les notifications ont dû être faites (1), ou même à la requête des parents, alliés ou amis des absents ou du procureur de la République, ou d'office (2). En Afrique équatoriale, l'article 16 du décret du 28 mars 1899 investit le président du tribunal ou le juge de paix à compétence étendue d'un pouvoir discrétionnaire pour sauvegarder les droits des absents et les soustraire à la forclusion (3).

Lorsque le requérant n'acquiesce pas aux prétentions des intervenants et ne peut obtenir la main-levée de leur opposition, le juge met ces derniers en demeure de lui faire parvenir leur requête introductive d'instance dans un délai de quinze jours (4), porté à vingt jours à Madagascar (5).

La requête doit contenir tous les moyens invoqués par l'intervenant, et être accompagnée des titres et pièces sur lesquels ils sont fondés. Ce n'est pas là une prescription de pure forme. Les observations que les parties sont autorisées à présenter en audience publique ne peuvent porter que sur les moyens développés dans les requête et mémoire en réponse. C'est le principe de la procédure écrite (6).

Les tribunaux appliquent ce principe avec rigueur, en refusant de statuer sur des moyens produits pour la première fois à l'audience (7), ou d'autoriser l'intervenant à modifier ses conclusions, en transformant une demande d'immatriculation en une demande d'inscription de droits réels (8). Mais le requérant, même lorsqu'il n'a pas produit de mémoire, conserve toujours le droit de discuter à l'audience les moyens de l'opposition, et même d'y proposer une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté (9).

---

(1) Afrique occidentale : art. 71 ; Côte des Somalis : art. 68.

(2) Madagascar : art. 89.

(3) Ce pouvoir ne peut s'exercer qu'en faveur des intéressés absents de la colonie, et non des personnes simplement absentes de la localité (Cour d'appel de Madagascar, 2 août 1905, R. 1907, 3, 244, rendu sous l'empire du décret du 16 juillet 1897, dont l'article 24 était identique à l'article 16 du décret du 28 mars 1899).

(4) Afrique occidentale : art. 84 ; Côte des Somalis : art. 81 ; Afrique équatoriale : art. 26.

(5) Décret du 4 février 1911, art. 95.

(6) Mêmes articles qu'à la note 4. — Il a été jugé que lorsque le juge a omis de mettre un opposant en demeure de déposer sa requête, et que celui-ci s'est borné à la remplacer par des conclusions, la procédure doit être régularisée et reprise à nouveau (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 8 juillet 1921, R. 1923, 3, 224).

(7) Cour d'appel de Madagascar, 4 octobre 1911 (R. 1912, 3, 61).

(8) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 18 février 1916 (R. 1916, 3, 132).

(9) V. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er février 1924 (R. 1924, 3, 54), et la note, et sur pourvoi, Req. rej. 4 novembre 1925 (R. 1925, 3, 33). — Cette décision n'est pas strictement conforme au principe de la procédure écrite. Mais la dérogation à ce principe remonte au législateur lui-même, qui prescrit de convoquer les parties à l'audience dans tous les cas, donc alors même qu'elles n'ont rien produit (même articles que ci-dessus). Il va de soi qu'en pareil cas elles ne peuvent que discuter le mémoire ou la requête de l'adversaire, ou opposer une déchéance d'ordre public que le juge peut prononcer d'office.

Les jugements rendus en matière d'immatriculation sont susceptibles d'appel (1). Le pourvoi en cassation n'est ouvert qu'au ministère public (2).

§ 432

Livres fonciers. — La formalité de l'immatriculation comporte essentiellement l'établissement du titre foncier sur les livres fonciers, avec la mention des droits réels reconnus, et l'établissement d'une copie du titre qui est remise au propriétaire (3). Les titulaires de droits réels reçoivent des certificats d'inscription (4).

Les droits réels qui viennent à frapper l'immeuble postérieurement à l'immatriculation sont inscrits sur les livres fonciers et sur la copie du titre délivrée au propriétaire. Lorsque le consentement du propriétaire est nécessaire à l'établissement de ce droit, aucune inscription ne peut être prise tant que cette copie n'est pas déposée. Lorsque l'inscription doit être prise malgré le propriétaire, celui-ci est mis en demeure de déposer son titre, et s'il s'y refuse, ce titre devient sans valeur entre ses mains, en ce sens qu'aucune inscription nouvelle ne peut plus y être faite tant qu'il n'a pas obtempéré, les droits du titulaire du droit réel étant provisoirement garantis par une prénotation (5).

Le livre foncier et la copie du titre doivent mentionner toutes les mutations dans la personne des titulaires de la propriété ou des droits réels, alors même qu'il s'agit de mutations par succession ou testament (6).

§ 433

Obligations et responsabilité du conservateur de la pro-

(1) Au-dessus d'une valeur locative de 100 fr. en Afrique occidentale (art. 86) ; de 150 fr. à la Côte des Somalis (art. 83) ; de 1000 fr. en Afrique équatoriale (art. 23) ; sans limitation à Madagascar (art. 97). — Le délai d'appel court du prononcé du jugement (Afrique occidentale, art 87 ; Côte des Somalis, art. 84 ; Madagascar, art. 98). Le décret du 16 juillet 1897, pour Madagascar (art. 33) ne faisait courir le délai que de la notification ; c'est aussi ce que porte l'article 24 du décret du 28 mars 1899 pour l'Afrique équatoriale. La Cour d'appel de Madagascar avait cru pouvoir décider qu'en l'absence de la notification prescrite par l'article 98 du décret de 1911, le délai ne courait pas (arrêt du 9 novembre 1927 (R. 1929, 3, 28). Mais cette doctrine a été condamnée par arrêt de la Chambre des requêtes du 18 juillet 1929, rendu sur pourvoi du procureur général (R. 1930, 3, 62).

(2) Afrique occidentale, art. 90 ; Côte des Somalis, art. 87 ; Afrique équatoriale, art. 25, qui ne réserve même pas le droit du ministère public ; Madagascar, art. 105.

(3) Afrique occidentale, art. 94 ; Côte des Somalis, art. 91 ; Afrique équatoriale, art. 27 ; Madagascar, art. 111. En Afrique occidentale et à la Côte des Somalis, les droits réels font l'objet de « bordereaux analytiques » particuliers.

(4) Afrique occidentale, art. 94 et 95 ; Côte des Somalis, art. 91 et 92 ; Afrique équatoriale, art. 34 ; Madagascar, art. 125.

(5) Les dispositions des décrets diffèrent dans le détail. Afrique occidentale, art. 128 ; Côte des Somalis, art. 119 ; Afrique équatoriale, art. 69 ; Madagascar, art. 156 à 158.

(6) Afrique occidentale, art. 106, 108, 126. — Côte des Somalis, art. 98, 100, 18 ; Afrique équatoriale, art. 41 et 63 ; Madagascar, art. 129 et 150.

priété foncière. — Le conservateur de la propriété foncière est tenu de déférer à toutes les réquisitions régulières qui lui sont faites. Mais il doit refuser l'inscription toutes les fois que la demande est irrégulière ou que les titres sont insuffisants. Sa décision peut être déférée aux tribunaux (1).

Les omissions et les erreurs qui n'ont pu être rectifiées à temps pour sauvegarder les droits des intéressés (2) entraînent la responsabilité du conservateur (3), sans préjudice des amendes qui peuvent lui être infligées pour inobservation des prescriptions légales, et qui, en cas de récidive, peuvent être portées au double, ou même se convertir en destitution.

Un décret du 18 mars 1918 (4), consacrant, parait-il, une pratique antérieure, avait substitué à la responsabilité des conservateurs de la propriété foncière, en Afrique équatoriale, celle des gouvernements locaux. Il était résulté de cette mesure, avec une charge pour les budgets, une certaine insécurité dans l'assiette de la propriété. Aussi ce décret a-t-il été abrogé purement et simplement par un décret du 9 juin 1925, qui rétablit l'intégrité du texte du décret du 28 mars 1899 (5).

§ 434

Caractère facultatif ou obligatoire de l'immatriculation. — L'immatriculation est, en principe, facultative. Le régime de l'immatriculation ne comporte donc pas de mesures d'ensemble destinées à reconnaître et à établir les droits de propriété et à délivrer des titres définitifs et inattaquables sur tout un territoire (6). Toutefois, l'immatriculation devient obligatoire, par exception : 1° dans le cas d'aliénation ou de concession de terres domaniales (7) ; 2° dans le cas de vente par un indigène à un européen : en ce cas, l'immatriculation doit précéder l'acte (8). A Madagascar, un arrêté du gouverneur général pris en conseil

(1) Afrique occidentale, art. 93, 124, 143 ; Côte des Somalis, art. 90, 119, 138 ; Afrique équatoriale, art. 44, 58, 69, 79, 81 ; Madagascar, art. 76, 132, 138, 157, 162 à 164.

(2) Pour la procédure de rectification : Afrique occidentale, art. 147 ; Côte des Somalis, art. 142 ; Afrique équatoriale, art. 80 ; Madagascar, art. 165. — Le conservateur ne peut pas rectifier d'office (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 14 avril 1922, R. 1922, 3, 86).

(3) Afrique occidentale, art. 142 à 150 ; Côte des Somalis, art. 137 à 145 ; Afrique équatoriale, art. 82 à 85 ; Madagascar, art. 171 à 175.

(4) R. 1918, 1, 209.

(5) R. 1925, 1, 562.

(6) V. toutefois ce qui sera dit, plus loin, au sujet des périmètres de colonisation à Madagascar, ch. XIII, § 485, p. 319.

(7) Afrique occidentale, art. 5 ; Côte des Somalis, art. 5 ; Afrique équatoriale, art. 7 ; Madagascar, art. 3. Le décret du 28 mars 1899, énumère le cas de concession directe en pleine propriété, et celui de concession définitive après accomplissement des conditions de la concession provisoire. — La règle n'a pas d'application lorsque la vente a pour objet, non la concession elle-même, mais les maisons édifiées dans cette concession (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 avril 1911, R. 1911, 3, 231).

(8) Mêmes textes.

d'administration peut, en outre, rendre l'immatriculation obligatoire dans les centres urbains.

En Afrique équatoriale et à Madagascar (1), la formalité de l'immatriculation est encore obligatoire, préalablement à toute vente devant les tribunaux français, en matière de saisie, de licitation ou de vente de biens de mineurs. En Afrique occidentale et à la Côte des Somalis, l'immatriculation peut seulement être ordonnée par le juge, préalablement à une adjudication sur saisie immobilière (2).

§ 435

Biens du domaine public. — A Madagascar, les biens faisant partie du domaine public n'ont pas besoin d'être immatriculés pour être inaliénables et imprescriptibles. Aucun texte n'interdit pourtant leur immatriculation (3). Les biens du domaine privé, au contraire, sont soumis à la législation de droit commun et peuvent être immatriculés comme une propriété ordinaire, avec les conséquences résultant du régime de l'immatriculation (4). En Afrique équatoriale, les biens du domaine public sont également dispensés d'immatriculation par un texte identique à celui de de l'article 38 du décret du 16 juillet 1897 pour Madagascar (5). Aucune règle analogue n'a été édictée en Afrique occidentale ni à la Côte des Somalis. La Cour d'appel de l'Afrique occidentale en a conclu, non seulement que les biens du domaine public n'avaient pas besoin d'être immatriculés, mais que la demande d'immatriculation faite par l'Etat pour les biens était irrecevable (6).

Il est arrivé que, par erreur ou autrement, des biens du domaine public, aient été immatriculés au nom d'un particulier (7). Le principe de l'inaliénabilité du domaine public et celui du caractère irréfragable de l'immatriculation sont en ce cas nettement inconciliables. La Cour d'appel de l'Afrique occidentale, par arrêt du 21 mars 1930 (8), a fait prévaloir l'inaliénabilité du domaine public, et sans doute avec raison. Précisément parce qu'ils sont dispensés d'immatriculation, leur caractère public et inaliénable s'impose en l'absence même de toute procédure, et en dépit de toute procé-

(1) Afrique équatoriale, art. 86 à 93 ; Madagascar, art. 184 à 192.

(2) Afrique occidentale, art. 60 ; Côte des Somalis, art. 59. — V. Trib. de 1re instance de Dakar, 8 avril 1911 (R. 1911, 3, 244).

(3) Décret 16 juillet 1897, art. 38 ; décret du 4 février 1911, art. — Décret sur le domaine du 28 septembre 1926 (R. 1926, 1, 768).— Art. 8. — La Cour d'appel de Madagascar a déclaré recevable une demande d'immatriculation formée par l'Etat et concernant des biens du domaine public (arrêt du 7 avril 1901, R. 1901, 3, 135), mais irrecevable la demande d'immatriculation formée, pour ces mêmes biens, par un particulier, bien que l'Etat n'eût requis aucune immatriculation (arrêt du 1er mai 1912, R. 1913, 3, 153).

(4) Décret du 28 septembre 1926, art. 27.

(5) Décret du 28 mars 1899, art. 28.

(6) Arrêt du 18 février 1916 (R. 1916, 3, 132).

(7) L'erreur est concevable, notamment, en ce qui concerne les pas géométriques, dont la limite peut être incertaine lorsqu'aucune délimitation n'est intervenue.

(8) R. 1930, 1, 160.

dure engagée par des tiers, qui ne peut pas les atteindre. C'est d'ailleurs ce qui résulte, à Madagascar, des textes précités, et spécialement de l'article 8 du décret du 28 septembre 1926 (1).

SECTION III.

Régimes de l'Océanie, Guyane et N^lles Hébrides

§ 436

Division. — En Océanie, la propriété est soumise à trois législations différentes, qui régissent : 1° Taïti et dépendances, avec les îles Gambier et Tuamotu; 2° les îles Marquises ; 3° les îles-sous-le-Vent.

Taïti et dépendances. — La convention du 29 décembre 1887, ratifiée par la loi du 10 mars 1891, qui avait déclaré les lois françaises applicables aux indigènes de Taïti (2), avait fait exception pour le régime foncier, conformément au désir exprimé le 19 juin 1880 par le roi Pomaré V dans son acte d'abdication. Mais cette réserve signifiait simplement que les litiges concernant les terres continueraient à être soumis aux tribunaux indigènes, « jusqu'au jour où les opérations relatives à la délimitation des propriétés seraient achevées et où les contestations auxquelles elles donnent lieu auraient été vidées » (3).

Cette réserve vise le décret du 24 août 1887, « réglant la délimitation de la propriété dans les Etablissements de l'Océanie ». La propriété était, en effet, dans la colonie, extrêmement confuse et incertaine. Elle était constituée par la tradition, sans titres et sans publicité. Le décret de 1887 a pour objet essentiel de munir les propriétaires de titres réguliers, et en même temps de soumettre toutes les propriétés au régime du code civil (4).

Le rapport qui précède le décret de 1887 expliquait que «l'administration supérieure opérerait comme si le service du domaine avait pris possession de tout le territoire de la colonie ; elle ferait rétrocéder par ce service à chaque indigène sa propriété sur une simple déclaration non contestée, ou après que les contestations, s'il s'en produisait, seraient vidées, mais en entourant cette rétrocession de toutes les garanties légales en matière de transactions immobilières. Les terres non réclamées ou dont la possession ne serait pas justifiée formeraient le domaine des districts ».

Ces termes ne sont pas complétement exacts. S'il est vrai que tout le territoire non réclamé dans le délai fixé doit être réputé

(1) Cpr. ch. XIII, § 468, p. 285.
(2) V. chap. XIV, p. 494.
(3) V. chap. XIV, p. 494.
(4) C'est ce qui résulte de l'article 11 du décret de 1887 : « A l'expiration du délai de cinq années, comptées du jour de la promulgation du présent acte, la preuve de la propriété ne pourra plus être faite que d'après les règles du droit civil français ». Le principe est confirmé par le décret modificatif du 25 mars 1923 (V. plus loin), dont l'article 3 soumet les déclarations à la formalité de la transcription et à la loi du 23 mars 1855 modifiée par celle du 24 juillet 1921.

domaine du district, il suffit de réclamer une terre pour l'empêcher de tomber dans ce domaine, lequel ne procède à aucune « rétrocession ».

Le décret impartit à tout indigène français ou toute personne issue d'indigène, se prétendant propriétaire d'une terre non encore inscrite, soit en vertu des lois tahitiennes et des arrêtés antérieurs, soit même en l'absence de tout titre, un délai d'un an pour en faire la déclaration au conseil de district. Cette déclaration est publiée, et un délai d'un mois à six mois, suivant la distance, est accordé aux tiers pour y faire opposition. Si aucune opposition ne se produit, le domaine délivre au déclarant un certificat de propriété. En cas de contestation, il est statué par les conseils des districts, et l'arrêt rendu tient lieu de certificat de propriété. Ce titre, ou l'arrêt qui en tient lieu, ne constituent pas d'ores et déjà, comme les titres délivrés après une procédure d'immatriculation, des titres irréfragables ne pouvant plus être contestés par personne : mais leur délivrance fait courir un délai de cinq ans, passé lequel ils sont couverts par la prescription, conformément à des ordonnances locales antérieures (1).

Tout le territoire non déclaré dans le délai d'un an à partir de la promulgation du décret est réputé domaine du district.

Le décret de 1887, déjà remanié par décrets des 29 septembre 1892 et 34 septembre 1895, a subi un profond remaniement par l'effet d'un décret du 25 mars 1923 (2). Les déclarations avaient été tellement nombreuses que la délivrance des titres avait subi d'énormes retards. Beaucoup n'avaient pu être faites dans les délais. Aussi le nouveau décret accorde-t-il, pour faire les déclarations, un nouveau délai de trois ans. De plus, il supprime la délivrance de titres de propriété. Les déclarations régulièrement publiées, non suivies d'opposition dans les délais légaux, seront transcrites d'office, et dispensées de la formalité d'inscription préalable au registre de dépôt prévu à l'article 2200 du code civil. Ce sont ces déclarations qui font courir la prescription de cinq ans consolidant définitivement la propriété sur la tête du déclarant. Pour les déclarations déjà faites, cette prescription court de la promulgation du nouveau décret.

Par jugement du 16 décembre 1919, le tribunal de 1re instance de Papeete a jugé avec raison que la déclaration non suivie d'opposition, ayant donné lieu à la délivrance d'un titre de propriété, était interruptive de prescription (3).

(1) Ordonnances taïtiennes des 22 novembre 1858 et 6 octobre 1868. — Art. 11 du décret, §§ 3 et 4.

(2) R. 1923, 1, 376.

(3) R. 1921, 3, 171. — Le tribunal rattache cet effet interruptif à l'article 2248 du code civil, en assimilant le défaut d'opposition à une reconnaissance du possesseur. Il est peut-être plus vrai de dire que la déclaration opère interruption de la prescription par elle-même, qu'elle soit ou non suivie d'opposition, et qu'elle donne lieu ou non à une délivrance de titre, formalité d'ailleurs supprimée par le décret de 1923. Il n'est pas nécessaire de rattacher cette cause d'interruption à celles que prévoit le code civil ; il suffit qu'elle soit étroitement liée à la procédure instituée par les décrets de 1887 et de 1923, qui instituent une opération d'ensemble, coupant court à toute prescription particulière.

§ 437

Iles Gambier, Tuamotu et Marquises. — Un arrêté du gouverneur de l'Océanie du 27 octobre 1897 (1) avait déclaré le décret du 24 août 1887 applicable aux îles Gambier et aux îles Marquises. En ce qui concerne les îles Ganbier, un autre arrêté du 28 juin 1918 (2) a de nouveau étendu le décret de 1887 à certaines seulement d'entre elles, en y ajoutant quelques îles des Tuamotu. Mais en ce qui concerne les îles Marquises, une législation spéciale y a été introduite par le décret du 31 mai 1902 (3).

La légalité de ce décret a été contestée, par le motif qu'il n'avait pas été précédé d'un rapport du ministre de la justice, comme l'exige le décret du 1er - 13 décembre 1858. La chambre civile de la Cour de cassation, par arrêt du 10 juin 1912, a décidé que le chef de l'Etat, exerçant un pouvoir législatif, avait pu contrevenir à son propre décret, alors même que ce décret avait été rendu en Conseil d'Etat, lorsqu'il s'agissait d'une colonie pour laquelle l'intervention du Conseil d'Etat n'était pas obligatoire (4).

Le décret du 31 mai 1902 institue aux Marquises, comme le décret du 24 août 1887, une opération d'ensemble de reconnaissance de la propriété privée. Après avoir posé en principe que tous les biens vacants et sans maître appartiennent à l'Etat, il oblige toute personne pouvant avoir des droits sur les immeubles situés dans l'archipel à se pourvoir en reconnaissance de ces droits dans le délai d'un an. Cette demande peut être fondée sur des titres ou sur la simple occupation effective et prolongée, à l'exclusion pourtant des certificats déjà délivrés par des commissions indigènes, qui sont annulés. Les demandes sont soumises à une commission administrative (5), qui statue par une même décision en ce qui concerne tous les prétendants à un même immeuble, désigne le véritable propriétaire et détermine les droits réels dont l'immeuble est frappé. La décision de la commission peut être l'objet d'un recours, soit de la part des demandeurs en reconnaissance, soit de la part du Gouverneur représentant l'Etat. Le recours est porté au tribunal supérieur de Papeete, dont les arrêts sont susceptibles de pourvoi en cassation (6).

Les biens qui n'ont pas été attribués à des particuliers, à défaut de déclaration ou en cas de rejet des déclarations, sont attribués

---

(1) R. 1898, 1, 129.

(2) R. 1919, 1, 727. — Cet arrêté, comme le précédent, était pris par le gouverneur en vertu des pouvoirs que lui conférait l'article 14 du décret de 1887 pour en étendre l'application aux archipels.

(3) R. 1903, 1, 153.

(4) R. 1912, 3, 207. V. à ce sujet Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mai 1909 (R. 1909, 3, 182) et la note ; Civ. cass 10 juin 1912 (R. 1912, 3, 205), et le chapitre III, §. 101.

(5) La composition de cette commission a été modifiée par décret du 20 novembre 1903 (R. 1904, 1, 80).

(6) C'est ce qui résulte de l'article 11, qui porte que « les contestations portées devant le tribunal supérieur sont instruites et jugées suivant les formes et d'après les règles du droit commun ». V. Civ. cass. 10 juin 1912 (R. 1912, 3, 207).

à l'État, qui peut cependant les restituer, ou en rendre la valeur ou l'équivalent, aux propriétaires qui viendraient à justifier de leurs droits.

Lorsque les décisions de la commission sont devenues définitives, l'administration dresse les titres de propriété, dont la forme est déterminée par les arrêtés du Gouverneur des 9 septembre 1902 et 13 août 1908 (1). Un double du titre est remis au propriétaire. Ce titre, comme ceux qui sont délivrés à la suite d'une procédure d'immatriculation, « est définitif et inattaquable, et forme le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble » (2). Les immeubles pour lesquels un titre de propriété a été délivré sont régis par la loi française, quel que soit le propriétaire (3).

Les immeubles appartenant à l'État ou au service local sont dispensés de toute demande en reconnaissance, mais ceux qui appartiennent au domaine privé font l'objet de titres semblables à ceux qui sont délivrés aux particuliers (4).

Enfin, il est à l'avenir interdit aux indigènes de disposer de leurs propriétés sans l'autorisation de l'administration, que ce soit en faveur d'autres indigènes ou d'européens. La sanction de cette interdiction est la nullité absolue des contrats qui l'enfreindraient (5).

§ 438

Iles sous le Vent. — Aux Iles sous le Vent, le régime de la propriété résulte uniquement d'arrêtés du Gouverneur de l'Océanie, applicables aux seuls indigènes et pris en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 12 du décret du 7 septembre 1897 (6). Ces arrêtés sont : les lois codifiées du 27 octobre 1898 (7) ; l'arrêté du 22 décembre 1898 relatif à l'établissement de la propriété foncière indigène ; les arrêtés des 14 janvier 1903 et 4 juillet 1917, modifiant les lois codifiées (8) ; les arrêtés des 23 mars et 27 avril 1904 sur les lots de villes (9) ; l'arrêté du 10 octobre 1904, sur le coût de la délivrance des titres de propriété (10) ; l'arrêté du 6 février 1911 sur la forme des décisions des commissions (11).

Les arrêtés des 27 octobre et 22 décembre 1898, qui sont les textes fondamentaux, prescrivent une opération d'ensemble, et la

(1) V. ce dernier arrêté, R. 1909, 1, 527. Le modèle de certificat établi par ce texte contient la formule suivante, qui semble bien en contradiction avec l'article 15 du décret, qui donne au titre délivré que valeur irréfragable : — « sauf à M... à se défendre personnellement à ses frais, risques et périls contre tous troubles, évictions et autres empêchements quelconques, sans recours ni répétition contre le domaine local ».
(2) Art. 15.
(3) Art. 17.
(4) Art. 18.
(5) Art. 16.
(6) R. 1898, 1, 5.
(7) R. 1899, 1, 127.
(8) R. 1904, 1, 118, et 1919, 1, 712.
(9) R. 1905, 1, 95 et 140.
(10) R. 1905, 1, 240.
(11) R. 1913, 1, 64.

nomination, à cet effet, par le gouverneur, d'une commission dans chaque arrondissement. Comme le décret du 24 août 1887 à Taïti et le décret du 31 mai 1902 aux Marquises, les propriétaires sont astreints à faire des déclarations de propriété qui sont publiées et vérifiées par la commission, ainsi que les oppositions qui ont pu se produire. Les décisions de la commission peuvent être frappées d'appel devant un tribunal composé de juges indigènes nommés par le gouverneur et présidé par l'administrateur. L'administrateur établit les titres définitifs, qui sont dressés en minute sur un registre servant de matrice.

§ 439

Législation récente. — Les décrets et arrêtés ci-dessus ne paraissent pas avoir produit tous les résultats attendus. Un récent arrêté, du 9 août 1927 (1), a pris de nouvelles mesures pour délimiter les terres qui n'avaient encore pu l'être, faute de déclaration de la part de leurs propriétaires. Aussi bien à Taïti et Morea qu'à Makatea, aux Tuamotu, aux Iles sous le Vent et aux Marquises, les propriétaires non encore délimités doivent être prévenus d'avoir à se trouver sur leurs terres pour assister aux opérations de délimitation auxquelles il est procédé d'office par les géomètres de l'administration assistés des autorités compétentes. Cette délimitation est effectuée tant en l'absence qu'en présence des intéressés. Le plan est ensuite déposé au service topographique ou à la chefferie du district pendant six mois, au cours desquels les oppositions peuvent se produire. S'il s'en produit, il peut être procédé, aux frais des opposants, à un second transport, ou s'il y a lieu, à une instance devant les tribunaux, introduite à la requête du chef du service topographique.

Les opérations prescrites par les textes énumérés ci-dessus se poursuivent. Le journal officiel de la colonie contient de très nombreuses publications, relatives soit à des déclarations de propriété, faites conformément au décret du 24 août 1887 et à l'arrêté du 28 juin 1918, soit à des dépôts de plans levés en exécution de l'arrêté du 9 août 1927.

§ 440

Guyane. — Une opération assez analogue à celle à laquelle il a été procédé en Océanie a eu lieu à la Guyane. Une certaine confusion s'était produite dans les écritures et dans les archives, qui avait rendu impossible la vérification des titres d'un grand nombre de concessionnaires. Pour sortir de cet embarras, un décret du 3 avril 1900 (2) a prescrit à tous les propriétaires de la colonie, hors de la ville de Cayenne, de se pourvoir en reconnaissance de leurs droits, dans un délai de deux ans, devant une commission de trois membres, dont les décisions pouvaient être déférées aux tribunaux. Cette

(1) R. 1930, 1, 207.
(2) R. 1900, 1, 121.

commission se transportait sur les lieux et dressait un procès-verbal circonstancié de ses opérations, qui n'avaient d'ailleurs d'autre but ni d'autre résultat que de déterminer l'existence et la consistance du droit de propriété au regard de l'Etat. Elles ne touchaient pas aux contestations qui pouvaient surgir entre les particuliers. — Le délai de deux ans, aux termes du décret du 3 avril 1900, emportait forclusion. Mais un nouveau décret du 16 décembre de la même année (1) a adouci la rigueur de cette sanction, en décidant que les titres de propriété pourraient encore être produits après le délai de deux ans : mais si les terres revendiquées ont été concédées par le domaine, le propriétaire dont les droits seraient reconnus ne pourra réclamer qu'une nouvelle concession de terres incultes d'une contenance égale, ou le prix de la vente, si la nouvelle concession a été faite à titre onéreux.

§ 441

Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, la législation sur la propriété fait partie des dispositions qui ont été réservées au condominium. Les articles 26 et 27 de la convention du 20 octobre 1906, promulguée par décret du 11 janvier 1907 (2), posent le principe de l'immatriculation, et laissent au tribunal mixte le soin d'en déterminer lui-même la procédure. C'est ce qu'il a fait par un règlement foncier du 18 octobre 1911 (3). Depuis, la nouvelle convention du 6 août 1914, promulguée par décret du 27 mai 1922 (4), a édicté, en ce qui concerne le régime immobilier, des dispositions longues et détaillées, contenues aux articles 22 à 27. A la suite de cette convention, le tribunal mixte a édicté, le 30 novembre 1927 (5), un nouveau règlement foncier, en 128 articles.

La convention du 6 août 1914 contient d'abord des dispositions générales sur la preuve de la propriété. Cette preuve peut résulter d'un titre, mais aussi de l'occupation, et le titre doit être accompagné de faits d'appréhension et de possession à l'appréciation du tribunal. Entre non-indigènes, la loi à appliquer est celle sous le régime de laquelle le contrat a été conclu, ou, à défaut de contrat, celle du défendeur.

Les occupants de bonne foi, évincés par un jugement, peuvent, s'ils possèdent en vertu d'un titre entaché de vice, être admis à confirmer le titre et en effacer le vice en payant une indemnité à l'appréciation du tribunal. Ils peuvent, par contre, recevoir une indemnité d'éviction, et jouissent même d'un droit de préférence en cas de vente ou de cession ultérieure de l'immeuble.

Les articles 26 et 27 sont relatifs à l'immatriculation, qui est, en principe, facultative, mais qui devient obligatoire en cas de

(1) R. 1901, 1, 73.
(2) R. 1907, 1, 161. — Cpr. ch. 1er, § 21, p. 59.
(3) R. 1915, 1, 561.
(4) R. 1922, 1, 812.
(5) R. 1929, 1, 100.

vente ou de cession. Conformément au principe qui se retrouve dans toutes les lois sur la matière, le titre de propriété établi après une procédure régulière d'immatriculation est définitif et inattaquable, et constitue le point de départ unique des droits réels immobiliers ou des charges. Toute action tendant à la revendication d'un droit non révélé au cours de la procédure est irrecevable. En cas de dol seulement, une action personnelle est réservée contre l'auteur du dol.

Les ventes par des indigènes à des non-indigènes sont soumises à des causes de résiliation plus ou moins nombreuses, et en tous cas strictement limitées, suivant qu'elles ont eu lieu après ou avant le 1er janvier 1896. Elles sont soumises, à l'avenir, à la condition d'un écrit passé en présence de quatre témoins, dont deux indigènes, et sous le contrôle d'un officier ou fonctionnaire qui s'assure que le vendeur agit librement et en connaissance de cause. L'acheteur est tenu de faire immatriculer l'immeuble et d'introduire une requête à cet effet dans les six mois, si le tribunal estime le prix insuffisant, il peut, préalablement à toute immatriculation, ordonner le paiement d'un supplément de prix.

Il peut enfin être accordé aux indigènes des réserves en rapport avec leurs besoins, soit par le tribunal mixte, statuant sur une contestation, soit par les hauts-commissaires ou les commissaires-résidents, par mesure d'ensemble, lorsque les terres restant disponibles sont considérées comme leur étant indispensables. Toute nouvelle vente ou cession peut alors être interdite.

SECTION IV.

Régimes de l'Indo-Chine

§ 442

Droit indigène. — En Indo-Chine, et spécialement en Annam (1) la conquête française a trouvé la propriété privée non seulement établie, mais fortement constituée chez les indigènes, et même garantie par des institutions destinées à assurer la publicité des actes auxquelles elle donne lieu. La propriété à forme collective ne se rencontre plus guère que chez les populations autochtones, tels que les moïs (2).

Nature de la propriété indigène. — Comme dans toute l'Asie, la doctrine annamite attribue au souverain la propriété de toutes les terres, ne laissant aux particuliers qu'une possession ou un usufruit. Les auteurs les plus compétents reconnaissent à l'empereur

---

(1) V. R. Gueyffier : Essai sur le régime de la terre en Indo-Chine (pays annamites). Lyon, 1928.

(2) Ce n'est pas que la collectivité ne joue encore un très grand rôle dans le droit annamite ; mais l'organisation collective de la tribu, excluant toute propriété individuelle, a disparu depuis longtemps, si elle a jamais existé.

d'Annam un droit d'expropriation sans cause (1). En pratique, ce droit ne s'exerçait que dans des cas très rares, et on peut même citer une ordonnance de Minh-Mang de 1827 qui prévoyait une indemnité en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le droit du souverain se réduisait à peu près à ceci, que le propriétaire était déchu par le fait, soit du non-paiement des impôts, soit de l'abandon de sa propriété. En ce qui concerne le défaut de paiement des impôts, la perte du droit de propriété, pour cette cause, a été consacrée en termes très explicites par la jurisprudence (2), qui a eu aussi maintes fois à prononcer le retour au domaine de terres laissées sans culture (3). En Cochinchine, toutefois, le principe était au moins très atténué (4). En tous cas, ces deux exceptions mises à part, le droit du propriétaire annamite ne différait pas, pratiquement, du droit de propriété du code civil.

Au Cambodge, l'article 9 du traité de protectorat du 17 juin 1884 porte que « le sol du royaume, jusqu'à ce jour propriété exclusive de la couronne, cessera d'être inaliénable », et qu' « il sera procédé, par les autorités françaises et cambodgiennes, à la constitution de la propriété au Cambodge ». Cette clause du traité a reçu son exécution (5).

Cochinchine. — Dia-bô. — La propriété foncière était même garantie, particulièrement en Cochinchine, par un régime de publicité spécial, celui du *dia-bô* (6), qui avait été, non seulement consa-

(1) Briffaut. Introduction à l'étude des substitutions fidéicommissaires en droit annamite, p. 11. — Mathieu. La propriété foncière et ses modalités en droit annamite, p. 3.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 1er mai 1908 (R. 1908, 3, 261), et sur pourvoi, Civ. rej. 25 juin 1914, (R. 1915, 3, 11). Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 10 juillet 1908 (R. 1919, 3, 7), et sur pourvoi, Civ. rej. 25 juin 1914 (R. 1915, 3, 13) ; Civ. rej. 3 février 1915 (R. 1915, 3, 16). La doctrine du 1er de ces arrêts, notamment, est nettement accusée : « le droit de propriété, en Annam, n'a nullement le caractère plein et total que lui a conféré le code civil, la propriété individuelle n'étant qu'une délégation de la grande famille nationale, c'est-à-dire de l'Etat, qui seul possède le *dominium plenum*... Celui qui laisse tomber une terre en friche et n'en paie plus l'impôt perd sur elle ses droits de propriété, parce que, ne rendant plus aucun service à la collectivité, il ne peut continuer de priver la société d'un bien qui pourrait être utilisé par d'autres dans l'intérêt général ». L'arrêt cite en ce sens Philastre, art. 84, p. 407 du tome 1er, et Sylvestre, p. 156.

(3) Mêmes arrêts, et cour d'appel de Hanoï, 6 novembre 1908 (R. 1910, 3, 179).

(4) Dans une espèce où il ne s'agissait il est vrai, que d'un supplément d'impôt, la Cour de Saigon a décidé, par arrêt du 24 juin 1904 (R. 1906, 3, 131), que la propriété de la terre régulièrement cultivée demeurait au possesseur, alors même qu'il n'avait pas acquitté tous les impôts, à la seule charge par lui de payer une amende au dénonciateur. L'arrêt se fonde sur des décrets de la quinzième année de Thu-Duc.

(5) Décision du gouverneur de la Cochinchine du 28 octobre 1884 ; convention entre le gouvernement français et le roi du Cambodge du 27 juin 1887 ; ordonnances royales des 24 janvier 1908, 13 mai 1909, 1er décembre 1916, 24 janvier et 12 décembre 1919, 24 octobre 1926 et 13 juillet 1929 : ces dernières approuvées par arrêtés du gouverneur général des 12 janvier 1917, 3 mars 1919, 23 janvier 1920, 4 décembre 1926 et 26 juillet 1929. (V. le texte R. 1919, 1, 51 ; 1920, 1, 941 ; 1921, 1, 1023 ; 1928, 1, 262 ; 1930, 1, 328).

(6) V. l'article de doctrine de M. R. Gueyffier : Du dia-bô de Minh Mang au livre foncier de Cochinchine (R. 1928, 2, 1).

cré, mais remanié et perfectionné par l'autorité française. Plusieurs arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine, dont le dernier en date était du 18 février 1921 (1), avaient conféré aux administrateurs chefs de provinces, en Cochinchine, les fonctions de conservateur de la propriété foncière indigène, et déterminé les formalités de la tenue des registres et des mentions qui devaient y être portées. Ces textes étaient muets, d'ailleurs, sur la valeur juridique de ces mentions, qui continuaient à être régies par le droit annamite et la jurisprudence. Il était admis que la mention du dia-bô ne constituait pas par elle-même une preuve complète de la propriété, mais seulement une présomption qui pouvait être détruite par la preuve contraire (2). L'institution du dia-bô était donc assez différente, tant de l'organisation hypothécaire française que du système des livres fonciers. Elle n'en jouait pas moins un rôle tout à fait analogue, et la mention du dia-bô était un acte assimilable à la transcription ou à l'inscription sur les registres de la conservation des hypothèques ou sur les livres fonciers. C'est par une erreur évidente que cette mention avait été considérée, par un arrêt isolé de la Chambre civile, comme un acte administratif (3).

Tonkin. — Certification. — Au Tonkin, où le dia-bô n'existait pas, les actes de disposition ou d'engagement de la propriété foncière n'étaient considérés comme opposables aux tiers que s'ils avaient été certifiés par l'autorité indigène compétente (4).

Particularités du droit indigène. — Le droit annamite concernant la propriété offrait d'ailleurs plusieurs différences saillantes avec le droit français. C'est ainsi que les constructions sur le terrain d'autrui étaient réputées meubles (5), et que, pour que le possesseur fît les fruits siens, il suffisait qu'il fût de bonne foi au moment où il cultivait (6). Mais les points les plus essentiels

---

(1) R. 1922, 1, 567.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 29 mars 1912 (R. 1912, 3, 191) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 13 mars 1913 (R. 1913, 3, 300) ; 28 janvier 1916 (R. 1917, 3, 205) ; Req. rej. 12 décembre 1922 (R. 1922, 3, 216) ; 13 et 28 janvier 1925 (R. 1925, 3, 93) ; 2 mars 1931 (R. 1931, 3, 192).

(3) Civ. cass 11 décembre 1911 (R. 1912, 3, 201). Sur renvoi, la Cour d'appel d'Aix, par arrêt fortement motivé du 9 mars 1925 (R. 1925, 3, 100), a jugé au contraire que les tribunaux étaient seuls compétents pour interpréter les mentions du dia-bô et apprécier leur validité. Cette doctrine ne peut être qu'approuvée (V. la note sous cet arrêt). V. dans le même sens, Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 29 septembre 1916 (R. 1919, 3, 127).

(4) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 18 juin 1909 (R. 1910, 3, 181) ; 15 décembre 1911 (R. 1912, 3, 160) ; 2 octobre 1919 (R. 1920, 3, 185) ; 23 avril 1916 (R. 1927, 3, 75). — L'article 8 de l'arrêté du gouverneur général du 13 novembre 1900 sur l'enregistrement des actes indigènes (R. 1902, 1, 47) dispose que « les actes portant mutation, à un titre quelconque, engagement ou rachat de biens immeubles, les testaments et les partages, ne sont admis à la formalité de l'enregistrement que s'ils ont été certifiés dans les formes traditionnelles par les villages où les immeubles sont situés ». Cette disposition a été reproduite par l'article 8 de l'arrêté du 16 avril 1916 (R. 1917, p. 553).

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 1er août 1912 (R. 1913, 3, 52).

(6) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 10 mars 1921 (R. 1922, 3, 37) ; Cour d'appel de Saigon, 1er mars 1923 (R. 1923, 3, 68). — V. pourtant Req. rej.

concernent la prescription, le nantissement et l'hypothèque judiciaire.

Prescription. — La prescription acquisitive est inconnue en droit annamite. C'est là un principe que la jurisprudence a eu souvent occasion de consacrer (1). Il n'est fait exception qu'en matière de réméré, comme il sera dit plus loin. Il est vrai que la jurisprudence s'est ingéniée à tourner le principe, en considérant, par exemple, que l'absence de toute réclamation pendant de longues années équivalait à la reconnaissance implicite du droit du possesseur, ou même, ce qui est plus discutable, que l'ordre public s'opposait à ce qu'une possession de très longue durée pût être troublée (2).

Nantissement et vente à réméré.— L'hypothèque est remplacée en droit annamite, comme il arrive fréquemment dans les pays où le système du crédit et du gage immobilier est encore rudimentaire, par la vente à réméré. Le droit annamite ne connaît aucun privilège quelconque (3), autre que celui qui résulte du nantissement effectif (4). La jurisprudence en a parfois conclu que la vente à réméré devait être interprétée et traitée comme un contrat de nantissement (5) et en tous cas, que la question de savoir si les parties avaient entendu conclure une vente ou constituer un nantissement dépendait de l'interprétation des clauses de l'acte (6). Il a été jugé que le nantissement immobilier, ne pouvant d'ailleurs s'établir que par acte authentique (7), devait être accompagné de la remise

---

12 déc. 1922 (R. 1922, 3, 37) ; mais la Chambre des requêtes, incompétente pour appliquer la loi indigène, ne pouvait pas critiquer la décision des juges du fond.

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 31 octobre 1901 (R. 1902, 3 86) ; Civ. cass 12 nov. 1907 (R. 1908, 3, 45) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 27 avril 1911 (R. 1912, 3, 52) ; 25 juillet 1912 (R. 1913, 3, 149) ; 1er mars 1923 (R. 1923, 3, 68).

(2) V. les arrêts précités. V. aussi Cour d'appel de Saigon (1re chambre), 9 septembre 1922 (R. 1928, 3, 85). L'inexistence de la prescription n'est pas sans corrélation avec l'existence de registres fonciers (V. plus haut § 430, p. 224).

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 13 juillet 1907 (R. 1908, 3, 51) ;

(4) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 16 janvier 1913 (R. 1913, 3, 209), 16 octobre 1913 (R. 1915, 3, 141).

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 26 août 1910 (R. 1911, 3, 222). Il est à peine besoin de rappeler que la vente à réméré est, par son principe même, essentiellement différente du nantissement, puisqu'elle transfère la propriété sous condition résolutoire, tandis que le créancier nanti n'a même pas la possession utile pour prescrire. — Au Tonkin, les tribunaux paraissait avoir distingué les deux institutions. V. Gallois-Montbrun : Du gage immobilier et de l'hypothèque en droit annamite, p. 16. Pourtant la jurisprudence a commis à plusieurs reprises bien des confusions (V. la note sous l'arrêt de la Cour d'appel de Hanoï du 24 décembre 1924, R. 1930, 3, 79). — La loi annamite oblige le vendeur à réméré à introduire explicitement la clause de réméré dans la rédaction de l'acte de vente (ordonnance de la 20e année de Minh-Mang, reproduite in extenso par Philastre, Code annamite, 1, 369).

(6) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 14 avril 1910 (R. 1911, 3,318) ; 7 juillet 1910 (R. 1911, 3, 74) ; 17 novembre 1912 (R. 1913, 3, 151) ; 14 novembre 1919 (R. 1921, 3, 37) ; Trib. de Saigon, 8 juin 1925 (R. 1927, 3, 90).

(7) Cour d'appel de Saigon, 14 novembre 1924 (R. 1925, 3, 232) ; Cour d'appel de Hanoï, 23 avril 1926 (R. 1927, 3, 75).

des titres (1) et mentionné au dia-bô. Toutefois, ces formalités ne sont exigées que pour rendre l'acte opposable aux tiers : le vice de forme n'en affecte pas la validité entre les parties contractantes (2). Le droit du créancier, qui dure 30 ans (3), consiste uniquement à faire vendre (4), ou à produire et à faire valoir ses droits sur le prix de la vente (5). Le pacte commissoire est nul (6). Mais l'immeuble donné en nantissement est indisponible d'une manière absolue pour le débiteur qui l'a donné en gage, et qui ne peut plus, aux termes de l'article 89 du code de Gia-Loàg, ni l'aliéner en totalité ou en partie, ni l'engager à nouveau. Le créancier qui a perçu, sur les revenus de l'immeuble, somme suffisante pour se couvrir de sa créance en capital et intérêts, doit la restitution du gage (7).

L'absence de toute hypothèque, même conventionnelle, entraîne, à plus forte raison, l'inexistence de l'hypothèque judiciaire. C'est là un principe qui a été reconnu maintes fois par les arrêts (8).

§ 443

Conflit des lois francaise et indigène. — Le droit indigène était donc très différent du droit français ; et, ce qui compliquait la situation, et faisait naître de nombreux conflits de lois, c'est que la détermination de la loi à appliquer dépendait, non de l'immeuble objet du litige, mais de la qualité des parties en cause. Le principe général, répété par tous les textes successifs sur l'organisation judiciaire, en vertu duquel la loi française doit s'appliquer toutes les fois qu'un européen ou assimilé est en cause, ou que les parties indigènes ont déclaré contracter sous l'empire de cette loi, s'appliquait aussi bien aux litiges immobiliers qu'aux autres (9). Les inconvénients en étaient, plus que partout ailleurs, sensibles en Indo-Chine, où la population est dense et la propriété morcelée. C'est ainsi, par exemple, que le droit du propriétaire à l'alluvion, dans les fleuves et rivières, devait se résoudre différemment, suivant que le propriétaire était européen ou indigène (10), et que les relations de voisinage, notamment la distance à observer

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 28 novembre 1907 (R. 1908, 3, 51).
(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 16 décembre 1909 (R. 1910, 3, 150).
(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 28 novembre 1907 (R. 1908, 3, 51) ; 17 juillet 1913 (R. 1915, 186) ; Trib. de Saigon, 8 juin 1925 (R. 1927, 3, 90).
(4) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 13 juin 1907 (R. 1908, 3, 12) ; 15 mai 1913 (R. 1913, 3, 310) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 9 mars 1915 (R. 1915, 3, 206).
(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 14 avril 1910 (R. 1911, 3, 318).
(6) Il était pourtant admis par la coutume tonkinoise. V. Cour d'appel de Hanoï, 24 décembre 1924 (R. 1929, 3, 79).
(7) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 16 décembre 1909 (R. 1910, 3, 150).
(8) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 27 septembre 1901 (R. 1903, 3, 55) ; 29 janvier 1904 (R. 1904, 3, 111) ; 13 juin 1907 (R. 1908, 3, 12) ; 19 décembre 1913 (R. 1914, 3, 113) ; Civ. rej. 21 février 1911 (R. 1911, 3, 106).
(9) L'application de la loi personnelle aux transactions immobilières constitue le droit commun à l'origine de toutes les colonies. Tel a été le cas en Algérie jusqu'à la loi du 26 juillet 1873. Pour les colonies d'Afrique, v. plus haut, § 419 p. 205.
(10) Cour d'appel de Saigon, 21 janvier 1921 (R. 1924, 1, 195).

pour les constructions, se réglaient par la loi annamite, quand les deux parties étaient indigènes, mais par le code civil, dès qu'un seul des deux propriétaires était européen ou assimilé (1).

La difficulté la plus sérieuse provenait de la coexistence des registres des conservateurs des hypothèques et du dia-bô. Fallait-il obliger toutes les parties, européennes ou indigènes, à faire transcrire ou mentionner leurs actes sur les deux registres, en considérant que les européens ne pouvaient être obligés d'aller consulter le dia-bô, ni les annamites les registres du conservateur des hypothèques ? Fallait-il, au contraire, décider que chaque partie conserverait ses droits en les faisant transcrire ou mentionner sur son registre particulier, les européens à la conservation des hypothèques, les indigènes au dia-bô, ce qui entraînait comme conséquence l'obligation pour les tiers de vérifier les deux registres afin d'être renseignés sur la situation de l'immeuble ?

Le premier système avait été adopté par un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) du 19 décembre 1913 (2), qui en donne ce motif que le législateur français, soucieux de respecter les lois et coutumes indigènes, « a manifesté sa volonté de laisser les immeubles indigènes soumis à la loi indigène ». C'est précisément cette proposition qui est erronée. Il n'y a jamais eu d'immeubles indigènes et d'immeubles européens, mais seulement des contrats soumis à la loi indigène, et d'autres régis par le code civil. C'est donc à la loi du contrat qu'il faut s'attacher, et non à la « loi de l'immeuble ». La conséquence rigoureuse serait que les contrats passés dans les formes de la loi française devraient être transcrits ou inscrits à la conservation des hypothèques, et les actes annamites mentionnés au dia-bô. Telle paraît bien avoir été la doctrine de l'arrêté du Gouverneur de la Cochinchine du 23 janvier 1888, confirmé par décret du 9 mars 1900 (3), aux termes duquel tout européen pouvait requérir au bureau des hypothèques de Saigon, dans la forme et les conditions prescrites par le code civil, inscription hypothécaire sur tout immeuble situé en Cochinchine, pourvu qu'il fût la propriété d'un européen ou d'un indigène ayant déclaré contracter sous l'empire de la loi française (4).

La jurisprudence de la Cour d'appel de Saigon s'était arrêtée dès l'origine, et était définitivement revenue, après la courte oscillation résultant de l'arrêt du 19 décembre 1913, à un système

(1) Cour d'appel de Saigon, 30 décembre 1921 (R. 1924, 1, 145).

(2) R. 1914, 3, 113. Nous ne parlons pas d'un arrêt de la même Cour du 27 septembre 1907 (R. 1908, 3, 304), qu'on pourrait invoquer en faveur de la même doctrine, parce qu'il s'agissait d'un européen acquéreur d'un indigène, qui s'était borné à faire mentionner son acte au dia-bô. Il a été jugé que, faute de transcription, la vente était inapposable à un créancier hypothécaire européen. La solution est exacte dans les deux systèmes.

(3) R. 1901, 1, 110.

(4) Trib. de 1re inst. de Saigon, 15 septembre 1906 (R. 1907, 3, 158). — Ce même arrêté est cité par le tribunal de Soctrang (jugement du 30 mars 1912, confirmé par arrêt de la Cour d'appel du 9 mai 1913, au *Recueil* 1914, 3, 103), mais avec omission du dernier membre de phrase, ce qui en altère le sens, et permet au tribunal de se ranger au second système exposé plus loin.

légèrement différent (1) dont la formule, donnée par un arrêt du 26 août 1910 (2) et reproduite depuis par tous les autres, même par l'arrêt de la Chambre des requêtes du 7 juillet 1914 (3), était la suivante : « De même que le créancier annamite sauvegarde ses droits, même au regard des créanciers français, par le mode de publicité prescrit par la loi annamite, en l'espèce l'inscription au bô, de même, le créancier français sauvegarde les siens, même au regard de l'annamite, par le mode de publicité admis par la loi française, en l'espèce, l'inscription hypothécaire ». Cette formule s'applique d'ailleurs, sans aucun doute, aussi bien à l'acquéreur de la propriété ou de droits réels qu'au créancier hypothécaire ou nanti (4).

Ce système avait l'avantage pratique de n'obliger un acquéreur ou créancier qu'à une seule inscription ou mention, faite au registre de son statut. Par contre, il avait l'inconvénient de rendre nécessaire, pour connaître exactement la situation d'un immeuble et des droits qui le grevaient, la consultation des deux registres, français et annamite.

La jurisprudence avait d'ailleurs fait application de principe même aux droits inconnus à l'un des deux statuts, notamment à l'hypothèque de droit français, et spécialement à l'hypothèque judiciaire (5), laquelle ne peut d'ailleurs résulter que d'une décision de justice rendue en matière française (6).

§ 444

Décrets du 21 juillet 1925. — Principe. — Toute cette législation et cette jurisprudence ont été profondément modifiées par les décrets du 21 juillet 1925, rendus, le premier pour la Cochinchine, le second pour les concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, le troisième pour le Laos (7), modifiés, le premier par décrets des 23 novembre 1926 (8) et 6 septembre 1927 (9), le second par décret du 6 septembre 1927 (10). Il est important de

(1) Le principe est assez différent, mais le résultat pratique est à peu près le même, le bénéficiaire d'un contrat portant sur un droit immobilier et soumis au code civil étant presque toujours un européen.

(2) R. 1911, 3, 222.

(3) R. 1914, 3, 214.

(4) V. en ce sens : Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 9 mai 1913 (R. 1914, 3, 103) ; Cour d'appel de Saigon, 14 novembre 1919 (R. 1921, 3, 37) ; 22 juillet 1921 (R. 1924, 3, 142) ; 22 décembre 1922, (R. 1923, 3, 65). — L'arrêt de la Chambre des requêtes précité est visé au préambule d'un arrêté du 18 février 1921 sur la conservation de la propriété foncière en Cochinchine (R. 1922, 1, 566).

(5) V. les arrêts précités.

(6) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 27 septembre 1901 (R. 1903, 7, 55) ; 29 janvier 1904 (R. 1904, 3, 111) ; 13 juin 1907 (R. 1908, 3, 12) ; Civ. rej. 21 févr. 1911 (R. 1911, 1, 106) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 19 décembre 1913 (R. 1914, 1, 113). L'hypothèque légale résulte d'une règle du droit appliqué et non de la nature de la juridiction qui a prononcé. En sens contraire : Tribunal civil de Saigon, 16 juin 1928 (R. 1930, 3, 106, V. la note).

(7) R. 1926, 1, 129, 182 et 190.

(8) R. 1927, 1, 116.

(9) R. 1927, 1, 854.

(10) *Ibid.*

noter que les décrets des 21 juillet 1925 et 23 novembre 1926, pour la Cochinchine, n'ont été promulgués par le gouverneur général que le 7 janvier 1927 (1) ; celui du 6 septembre 1927, pour la Cochinchine, par arrêté du 9 novembre 1927 (2), et ceux des 21 juillet 1925 et 6 septembre 1927, pour les trois concessions, par arrêté du 9 novembre 1927 (3). Le décret spécial au Laos n'a pas encore été promulgué. A noter aussi que ces divers décrets ne peuvent recevoir qu'une application progressive, au fur et à mesure de l'organisation du service de la propriété foncière (4). La propriété indigène reste donc, en grande partie et transitoirement, régie, en Cochinchine, par l'arrêté du gouverneur général du 18 février 1921 (5), modifié les 23 février 1923 (6), 14 novembre 1924 (7) et 22 septembre 1926 (8), et par les règles du droit indigène. De même, dans les concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane et au Laos, le régime ancien et le droit annamite restent en vigueur à titre provisoire. Rien n'est modifié au Cambodge, en Annam, au Tonkin et à Kouang-tchéou-Wan (9).

L'innovation essentielle des nouveaux décrets est de régir l'ensemble des immeubles et des droits immobiliers, quel que soit le statut des détenteurs et des bénéficiaires. L'article 1er des décrets, qui établit ce principe, ajoute qu' « en conséquence, et par dérogation à l'article 112 du décret du 16 février 1921, toutes conventions et contestations entre toutes parties, ayant pour objet des biens et droits immobiliers, sont exclusivement régies par les dispositions qui suivent ».

Le droit immobilier, en Cochinchine, est donc gouverné par la loi réelle, et non plus par la loi personnelle. C'est ce qui a lieu, dans les colonies d'Afrique, pour les immeubles immatriculés. Mais l'immatriculation est facultative, sauf quelques exceptions, et ne régit en général que certains immeubles déterminés dont les propriétaires se sont volontairement soumis à ce régime. Au contraire, en Cochinchine, où la population est dense, la propriété morcelée et les héritages contigus, une législation uniforme s'imposait : aussi les dispositions des décrets sont-elles obligatoires. L'inconvénient inévitable de ce procédé, comme de toute mesure

(1) *J. O.* Indo-Chine, 19 janv. 1927.
(2) *J. O.* Indo-Chine, 12 nov. 1927.
(3) *Ibid.*
(4) Décret du 21 juillet 1925 pour la Cochinchine, art. 318, 320, 336. Décret de même date pour les trois concession, art. 22 et suivants, 38, 44. — Décret du 23 novembre 1926, art. 1er.
(5) R. 1922, 1, 566.
(6) R. 1924, 1, 527.
(7) R. 1925, 1, 528.
(8) R. 1927, 1, 692.
(9) Au Tonkin, le code civil mis en vigueur par arrêté du gouverneur général du 1er avril 1931 (R. 1932) porte à l'article 505 que « l'inscription au registre foncier, partout où il existe, est nécessaire pour l'acquisition de la propriété foncière », en ce sens que « celui qui acquiert un immeuble en devient propriétaire avant l'inscription, mais n'en peut disposer dans le registre foncier qu'après que cette formalité a été remplie ». — Ce même code admet la prescription et la réglemente. Il ne contient aucune disposition ni sur le registre foncier ni sur l'hypothèque, qui est remplacée par le nantissement.

d'ensemble, est de nécessiter un long travail préparatoire qui ne peut être terminé partout en même temps.

Le décret du 21 juillet 1925 prévoit que l'établissement du nouveau régime et son fonctionnement ne deviendront effectifs qu'après l'achèvement du cadastre (1), l'organisation du service de la conservation foncière (2), et la création de bureaux de cette conservation au chef-lieu de chacune des provinces de la colonie, sauf toutefois le droit reconnu dès à présent aux propriétaires de demander l'application du nouveau régime à leurs immeubles, et même de l'application obligatoire de ce régime en cas de concession ou d'aliénation de terrains domaniaux (3).

Le gouverneur général de l'Indo-Chine a, en effet, pris, à la date du 12 février 1927 (4), trois arrêtés : l'un, réglementant le service de la propriété foncière ; le second, fixant les taxes et salaires à percevoir à l'occasion des immatriculations et inscriptions aux livres fonciers et de la consultation de ces livres ; le troisième approuvant une délibération du conseil colonial de la Cochinchine relative aux droits et redevances établis en compensation des dépenses engagées. Un arrêté du 16 février 1927, créant le personnel des conservateurs de la propriété foncière (5) et un autre du 6 avril 1927, relatif au cautionnement de ces fonctionnaires (6), complètent la réglementation locale. Les opérations d'ensemble sont en voie d'exécution ; et le nouveau régime n'est fait, provisoirement, que pour des applications isolées. Il n'en est pas moins essentiel de le décrire, tant à cause de ces applications particulières qu'en prévision de l'application plus générale qu'il reçoit progressivement.

Comme les décrets sur l'immatriculation dans les colonies africaines, le décret du 21 juillet 1925 contient une série de règles de droit civil concernant les droits sur les immeubles, ainsi que l'acquisition et la transmission de ces droits : c'est l'objet des deux premières parties, qui ne contiennent pas moins de 315 articles. Cette codification, qui touche aux matières les plus diverses, reproduit souvent les dispositions du code civil, mais s'en écarte aussi considérablement sur bien des points : elle modifie donc profondément la loi applicable, en Cochinchine, aux européens et assimilés. La modification est encore beaucoup plus sensible en ce qui touche les indigènes, bien que, sur certains points particuliers, le nouveau texte laisse subsister la dualité des lois. Mais ces cas sont l'exception : et il est vrai de dire, d'une manière générale, que le droit indigène sur la propriété et les contrats qui s'y rattachent a été entièrement refondu, comme l'avait été le droit des personnes par le décret du 3 octobre 1883, mais avec des innovations beaucoup plus importantes.

---

(1) Art. 320.
(2) Art. 318.
(3) Art. 319.
(4) R. 1928, 1, 228 et 290.
(5) R. 1928, 1, 290.
(6) R. 1928, 1, 294.

§ 445

Dispositions de droit civil. — Il ne saurait être question ici d'analyser en détail les dispositions de ce décret : il y faudrait un traité spécial. Il conviendra seulement de noter les plus saillantes.

Nantissement et hypothèque. — Les droits réels sur les immeubles sont en général ceux du code civil : mais les « sûretés immobilières » comprennent à la fois le « nantissement immobilier », qui correspond à l'antichrèse, ou plutôt au nantissement du droit indigène (1), et l'hypothèque. Comme dans les colonies d'Afrique, l'hypothèque judiciaire est abolie, et l'hypothèque légale remplacée par une « hypothèque forcée », qui doit être déterminée quant aux sommes garanties et aux fonds hypothéqués, et inscrite. L'hypothèque forcée appartient, en « matière française », à la femme mariée, sur les biens de son mari, pour sa dot, ses droits matrimoniaux, l'indemnité des obligations du mari dont elle est tenue et le remploi de ses biens aliénés ; au pupille et à l'interdit, sur les biens de leur tuteur ou protecteur ; — en « matière française et annamite », au vendeur, à l'échangiste ou au copartageant, sur l'immeuble vendu, échangé ou partagé, quand il n'a pas été réservé d'hypothèque conventionnelle pour le paiement du prix ou de la soulte d'échange ou de partage. L'hypothèque forcée doit être stipulée dans le contrat ou le contrat de mariage, ou déterminée par le conseil de famille d'accord avec le tuteur : à défaut, elle peut être réclamée en justice et fixée par le tribunal (2).

Exclusion de la prescription. — Les droits réels s'acquièrent ou se transmettent par succession ou par actes entre-vifs (3). Cette énumération limitative exclut la prescription acquisitive, d'ailleurs incompatible avec le système des livres fonciers.

Successions. — Loi personnelle. — La matière des successions est régie par la loi personnelle des individus, en ce qui concerne soit la forme et l'objet des testaments, soit la vocation des héritiers et légataires et la dévolution des biens immobiliers légués ou transmis, soit enfin le mode de règlement des partages de ces mêmes biens. Cette loi personnelle est opposable même à la masse immobilière (4).

(1) Art. 130 à 145.
(2) Art. 155 à 162.
(3) Art. 168.
(4) Art. 169. — C'est là une dérogation précise à la règle de l'article 3 du code civil. Avant le décret de 1926, les immeubles situés en Cochinchine étaient régis par la loi française, en ce qui concernait les successions : notamment, un adopté ne pouvait succéder à ces immeubles si l'adoption avait été faite dans des conditions contraires à la loi française (Cour d'appel de Saigon, 22 février 1929, R. 1930, 3, 220, et sur pourvoi, Req. rej. 21 avril 1931, R. 193, 1, 195). Encore pourtant fallait-il admettre que cette « loi française » pouvait être la loi annamite, lorsqu'il s'agissait d'asiatiques assimilés, énumérés par la décision du 23 août 1871. Mais tous les autres étrangers étant assimilés aux français, c'est le code civil qui devait régir leurs successions immobilières.

Successions annamites. — Toutefois, le droit de succession annamite est modifié à un triple point de vue. En premier lieu, les droits dévolus aux divers héritiers appelés à recueillir une succession sur les biens et droits immobiliers qui en dépendent ne peuvent être d'autre nature que ceux définis et réglementés dans la première partie du décret (1). En second lieu, le droit dévolu à l'épouse de premier rang survivante, qui a donné lieu à tant de difficultés et de contestations, est qualifié droit d'usufruit et traité comme tel. La déchéance peut en être prononcée en justice en cas de convol en secondes noces ou d'indignité dûment constatée (2). En troisième lieu, enfin, les fondations pieuses, ou hong-hoâ, destinées à assurer le culte des défunts, restent permises, ainsi que les substitutions qui en sont la condition, mais limitées à l'extinction de la descendance mâle, s'il s'agit du culte d'un ascendant, et à la seconde génération, s'il s'agit d'un collatéral (3).

Successions vacantes. — Les successions vacantes sont appréhendées et administrées par le curateur aux biens vacants. Cette règle est édictée aussi bien pour les annamites que pour les européens. Mais en ce qui concerne les successions des personnes décédées sans héritiers connu, le décret du 23 novembre 1926 a restreint les droits du curateur, lorsqu'il s'agit d'annamites, aux biens situés sur le territoire des communes érigées en municipalités. Partout ailleurs, ces biens sont remis aux autorités du village, qui les gèrent, et au besoin les aliènent au profit du village (4).

Autorisation des libéralités aux personnes morales. — Les dispositions testamentaires faites en faveur de la colonie, des provinces, communes ou villages, des pauvres d'une circonscription désignée et des établissements d'utilité publique n'ont leur effet qu'autant qu'elles ont été autorisées dans les formes prévues par les textes concernant l'organisation administrative de la colonie (5). Le principe de l'article 910 du code civil s'applique donc aussi bien aux établissements indigènes qu'aux européens (6).

Rapport. — Enfin les articles 175 et 177 décident que les immeubles donnés aux héritiers qui ont été par eux aliénés ou grevés de droits réels ne peuvent être atteints par le rapport, qui ne peut se faire qu'en moins prenant, ou par la réduction, qui ne peut avoir lieu qu'en équipollent, à moins de clause expresse de l'acte de donation.

---

(1) Art. 183.
(2) Art. 184.
(3) Art. 185.
(4) Art. 186, modifié par le décret du 23 novembre 1926.
(5) Art. 176.
(6) Cette assimilation était déjà opérée par la jurisprudence. V. le jugement du tribunal de 1re instance de Saigon du 20 octobre 1923, au *Recueil* 1924, p. 226, et la note, et l'article de doctrine sur les collectivités indigènes devant les tribunaux français, au *Recueil* 1925, 2e partie, p. 1.

Vente à réméré et nantissement immobilier. — Les dispositions sur la vente à réméré et sur le nantissement immobilier prennent une importance exceptionnelle du fait que ces contrats sont de pratique courante chez les annamites. Ils sont désormais nettement distingués l'un de l'autre. La faculté de rachat, dans un contrat de vente, doit être stipulée en termes exprès, et ne peut être exercée que pendant 10 ans : elle s'exerce sur la totalité de l'immeuble, et a pour effet d'anéantir tous les droits réels consentis par l'acquéreur (1).

Le nantissement peut être constitué soit par la remise de l'immeuble, soit simplement par celle du titre de propriété (2). Mais le créancier effectivement nanti par la remise de l'immeuble a seul le droit d'en jouir et d'en percevoir les revenus, sous condition d'en acquitter les charges, et d'en assurer la conservation et l'entretien. Les fruits perçus sont considérés comme l'équivalent des intérêts, ou même, en cas de convention expresse, du capital prêté. Le nantissement dure autant que l'obligation principale, avec maximum de dix ans. Le créancier non payé à l'échéance n'a d'autre droit que de faire vendre l'immeuble, ou de produire à la distribution de prix de vente : le pacte commissoire est nul (3). Enfin la constitution de nantissement est essentiellement un contrat accessoire servant de garantie à un contrat principal, généralement un prêt d'argent, ce qui achève de le distinguer de la vente à réméré (4).

Constitution ou transfert de droits réels. — Acte authentique. — Les contrats ayant pour objet de constituer ou de transférer un droit réel sont valables, entre les parties, par le simple échange des consentements (5). Mais ils ne deviennent opposables aux tiers que par la publication, à laquelle ne sont admis que les actes écrits et authentiques (6). C'est là une différence essentielle d'avec les décrets sur l'immatriculation des colonies africaines, qui n'exigent l'authenticité pour aucun acte, même pour la constitution d'hypothèque (7). Les formes de l'acte authentique, ainsi que la capacité des parties, sont réglées par la loi personnelle : acte notarié pour les européens : acte dressé ou certifié par les notables du domicile de la partie ou de la situation du bien pour les annamites. Lorsque l'acte est passé entre européens et annamites, l'engagement de chaque partie peut être constaté séparément, suivant son statut, à moins que d'un commun accord elles n'accep-

(1) Art. 208 à 213.
(2) Art. 131. Le droit annamite exigeait l'un et l'autre. La constitution du nantissement par simple remise du titre est conforme aux principes de l'immatriculation.
(3) Art. 133 à 145.
(4) Art. 271.
(5) Art. 187. Le texte ne s'explique pas sur la question de preuve. L'admissibilité de la preuve doit nécessairement se régler d'après la loi personnelle de chacune des parties.
(6) Art. 188.
(7) V. plus haut, § 430, p. 223.

tent la forme de l'acte notarié, le notaire se substituant alors à la responsabilité des notables (1).

Toutefois, le décret du 23 novembre 1926, modifiant l'article 191, tient pour authentiques, en matière française, mais seulement pour les actes auxquels la forme notariale n'est pas imposée par le code civil, les actes sous signatures privées revêtues d'une mention d'un représentant de l'autorité française, certifiant l'identité des parties et l'authenticité de leurs signatures.

§ 446

Titres fonciers. — Les dispositions relatives à la constitution du « feuillet réel » et des titres fonciers reposent sur le même principe que les décrets qui ont établi le régime de l'immatriculation dans les colonies africaines, bien que le terme d'immatriculation ne soit pas employé par le décret indochinois. On retrouve, notamment, au décret du 21 juillet 1925, le principe que « les titres fonciers sont inattaquables, et constituent devant toutes juridictions le point de départ unique de tous les droits réels existant sur les immeubles au moment de leur délivrance », ainsi que le principe corrélatif que « toute action tendant à revendiquer un droit réel pendant le cours de l'enquête qui précèdera l'établissement des livres fonciers et ayant pour conséquence de remettre en discussion la propriété même d'un immeuble soumis au régime institué par le décret est irrecevable ». Il est fait toutefois exception, sous certaines conditions, pour les titulaires de créances hypothécaires ou de charges foncières qui tiennent leurs droits du propriétaire premier inscrit au feuillet réel. Les personnes lésées par la constitution du nouveau titre n'ont plus de recours sur l'immeuble, et sont réduits à une action en indemnité, en cas de dol, contre l'auteur du préjudice subi, à laquelle le décret ajoute, en cas d'absence de fraude, un recours contre un fonds d'assurance, alimenté par une redevance payée lors de la création des livres fonciers, et géré par un conseil d'administration (2).

Opération d'ensemble. — Mais la différence essentielle avec les décrets sur l'immatriculation est que, pour l'Indo-Chine, il doit être procédé à une opération d'ensemble. Cette opération doit se poursuivre dans les provinces où la création d'un bureau de la conservation de la propriété foncière aura été décidée. Elle consiste essentiellement dans la procédure suivante. Tous les documents concernant la propriété foncière, sont rassemblés : ils sont de quatre sortes : collection des livres fonciers indigènes (dia-bô) ; procès-verbaux des commissions administratives chargées d'assurer et de contrôler la régularité des opérations de bornage effectuées à l'occasion de l'exécution du cadastre ; titres de propriété ; état sommaire des inscriptions et transcriptions sur les registres des

(1) Art. 189 à 191, avec les modifications introduites par le décret du 23 novembre 1926.

(2) Art. 362 à 364. Le fonds d'assurance est organisé par le chapitre II du titre V (art. 418 à 422).

bureaux de la conservation des hypothèques. L'exécution du cadastre sera poursuivie et achevée en même temps qu'un bornage général et contradictoire des unités foncières à relever au plan parcellaire, qui sera comparé avec les énonciations du dia-bô et qui donnera lieu à un procès-verbal dressé par une commission de contrôle, et à l'établissement d'un tableau indicatif des parcelles. Le conservateur de la propriété foncière, mis en possession de ces documents, et après entente avec les chefs de quartier et les notables, dressera une liste des propriétaires indigènes et établira la concordance entre le tableau indicatif et le dia-bô. Il ouvrira alors une enquête qui durera un an. Cette enquête sera annoncée par avis officiels : mais des notifications individuelles seront faites aux propriétaires de statut français, ainsi qu'aux propriétaires indigènes pour qui l'opération offre des difficultés spéciales. Au cours de cette enquête, des déclarations ou oppositions peuvent se produire de la part de tous intéressés. Les contestations qui ne pourront être résolues devront être portées devant la justice. L'année expirée, et sous réserve des litiges non encore jugés, le conservateur établira des livres fonciers, composés de feuillets réels, et des titres fonciers et certificats d'inscription, comme en matière d'immatriculation (1).

Sans attendre l'achèvement de ces opérations, tout propriétaire pourra requérir l'application à sa propriété du nouveau régime, qui s'appliquera en outre obligatoirement en cas de concession ou d'aliénation de terrains domaniaux (2).

A partir de la délivrance des titres et de l'établissement des feuillets réels, tout nouveau droit réel ou toute transmission de droits réels ne deviendra opposable aux tiers que par l'inscription aux livres fonciers, qui devront également mentionner les mutations par décès (3). Il appartient au conservateur de refuser l'inscription en cas de justification insuffisante de l'identité ou de la capacité des parties, ou d'irrégularité de formes (4). Le conservateur encourt une responsabilité personnelle à raison de ses fautes, erreurs ou omissions (5).

Ce régime est trop récent pour qu'aucune jurisprudence ait pu s'établir sur l'application du décret.

Maintien provisoire du dia-bô. — Provisoirement, la propriété foncière appartenant aux indigènes reste régie par le système du dia-bô. L'arrêté du gouverneur général du 18 février 1921 précité (6) ne contient, pas plus que les précédents, aucun principe de droit sur la valeur des inscriptions au dia-bô : mais il décide que « tous actes translatifs, constitutifs, résolutifs ou récognitifs de droits réels, ainsi que tous instruments juridiques créant ou constatant la naissance ou l'extinction de ces mêmes droits, devront être

(1) Art. 336 à 365.
(2) Art. 319 et 311, modifiés par le décret du 23 novembre 1926.
(3) Art. 372 et suivants.
(4) Art. 384 à 390.
(5) Art. 409 à 417.
(6) R. 1922, 1, 567. Les arrêtés modificatifs ne portent que sur des points de détail.

mentionnés sur le dia-bô ». Il en est de même de tous jugements et arrêts portant mutation, constitution, résolution ou reconnaissance de droits réels sur les immeubles appartenant à des indigènes (1).

§ 447

Concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane. — Le deuxième décret du 21 juillet 1925 (2) applique les dispositions du premier aux concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, sauf d'assez nombreuses modifications de détail qui n'en altèrent pas le caractère général. — En dehors de ces concessions, les immeubles situés en territoire annamite et acquis par des citoyens français par application de l'ordonnance royale du 27 septembre 1897 (3) pourront être soumis au nouveau régime, quel que soit le statut du propriétaire (4). Tous autres immeubles et droits immobiliers, en Annam et au Tonkin, restent régis par la loi annamite (5).

Laos. — Au Laos, le 3e décret, — qui d'ailleurs n'a pas encore été promulgué, — ne prescrit aucune opération d'ensemble. Le nouveau régime d'immatriculation n'y sera applicable aux indigènes que lorsqu'ils le demanderont (6). Mais il sera obligatoire pour tous les propriétaires européens (7).

(1) Art. 3 et 10.
(2) R. 1926, 1, 182.
(3) R. 1904, 1, 75.
(4) Le texte de l'article 1er du décret du 21 juillet 1925, qui n'a point été modifié en cette partie par le décret du 6 septembre 1927, vise « les immeubles situés en territoire annamite *qui sont régis par la loi française*, par l'effet du traité du 6 juin 1884 et de l'ordonnance royale du 27 septembre 1897 ». A en croire ce texte, les immeubles en question, qui ne peuvent être autres que les immeubles acquis par des citoyens français en vertu de l'ordonnance de 1897, auraient été, dès cette époque, régis par la loi française, c'est-à-dire que, contrairement à la règle générale qui gouvernait tout le système immobilier en Indo-Chine, il y aurait eu pour ces immeubles un statut réel, les suivant même entre des mains indigènes en cas de vente. Si on se reporte au texte, tant du traité de 1884 que de l'ordonnance de 1897, on n'y trouve aucune disposition qui autorise cette interprétation. Le traité est muet sur l'acquisition ou le régime de la propriété. L'ordonnance autorise bien les citoyens français à acquérir en Annam des biens qui leur appartiendront en toute propriété, mais il ne contient pas un mot duquel on puisse induire que le système du statut réel des immeubles a été substitué au statut personnel des propriétaires. La disposition de l'article 1er n'est donc pas à cet égard, une confirmation de l'ancien état de choses, mais une innovation. V. l'article de doctrine sur le droit des étrangers d'acquérir et de posséder des immeubles en Indo-Chine (R. 1924, 2, 1), spécialement p. 9. — La rédaction de cet article ne permet pas de reconnaître si la soumission au nouveau régime doit être demandée par les propriétaires ou si elle peut être imposée par le gouverneur général, à qui il est renvoyé pour les détails d'application.
(5) Cette expression est encore inexacte. Il n'y a, pas plus en Annam et au Tonkin qu'en Cochinchine, d'immeubles annamites : il n'y a que des contrats annamites, quand ils sont passés exclusivement entre indigènes (V. Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 15 déc. 1911, R. 1912, 3, 160). Mais si l'on admet que les immeubles acquis par des français sont définitivement acquis au statut réel français, les contrats annamites se peuvent plus avoir pour objet que des immeubles non encore francisés. L'inexactitude des termes est donc ici sans portée.
(6) Art. 1er et 22.
(7) Art. 21. — Le texte porte : « pour tous les immeubles qui se trouveront

SECTION V.

Expropriation pour utilité publique.

§ 448

Généralités. — Le principe que nul ne peut être dépouillé de sa propriété ni contraint de la céder que pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité, n'a été formulé en termes précis que pour les parties de l'Indo-Chine auxquelles s'appliquent les décrets du 21 juillet 1925, par l'article 17 du premier de ces décrets, que les deux autres s'approprient. Il est cependant hors de doute que le principe est commun à toutes les colonies, pays de protectorat et pays sous mandat. Pour les anciennes colonies, on peut se référer au texte de l'article 358 de la constitution de l'an III, qui s'appliquait à l'ensemble du territoire français, et aux articles des ordonnances organiques qui attribuaient au conseil privé « les expropriations pour cause d'utilité publique, sauf l'indemnité préalable en faveur du propriétaire dépossédé » (1). Il existe d'ailleurs, aujourd'hui, pour l'ensemble du territoire colonial, une série de textes qui organisent l'expropriation et qui présupposent le principe qu'elles appliquent.

§ 449

Textes. — Ces textes sont :

Pour les Antilles et la Réunion, le sénatus-consulte du 3 mai 1856, complété par les lois des 21 avril 1914 et 6 novembre 1918, qui apportent au sénatus-consulte les mêmes modifications et additions qu'à la loi métropolitaine du 3 mai 1841 ;

Pour les anciennes colonies, divers décrets s'échelonnant de 1863 à 1890. Ce sont : pour St-Pierre-et-Miquelon, le décret du 6 juin 1863 complété par décret du 7 juin 1921 (2) ; pour l'Inde, le décret du 14 septembre 1880, compété par décret du 26 avril 1921 (3) ; pour la Guyane, le décret du 2 juin 1881, refondu par décret du 22 mai 1921 (4). Au Sénégal, le décret du 15 février 1889, modifié par décrets des 10 mars 1903 (5) et 8 octobre 1915 (6), avait été étendu aux autres colonies de l'Afrique occidentale et au Togo avec l'ensemble de

être déjà soumis à la loi française lors de la publication du présent décret ». L'expression est inexacte, pour les raisons indiquées dans les notes précédentes : au Laos, d'ailleurs, on ne saurait invoquer même l'apparence d'un texte qui la justifie. Mais il faut reconnaître qu'en fait, l'erreur n'a pas de portée pratique : les immeubles que le décret qualifie de « soumis à la loi française » et ceux qui sont actuellement possédés par des européens doivent être identiquement les mêmes.

(1) Art. 159 de l'ordonnance du 21 août 1924 (Bourbon), 175 de l'ordonnance du 9 février 1827 (Antilles), 164 de l'ordonnance du 27 août 1828 (Guyane).

(2) R. 1921, 1, 1014.

(3) R. 1921, 1, 963.

(4) R. 1921, 1, 948.

(5) R. 1903, 1, 189.

(6) R. 1916, 1, 55.

la législation de la colonie. Il est aujourd'hui abrogé et remplacé par le décret du 25 novembre 1930 (1). Pour l'Océanie, décret du 18 août 1890, modifié par décret du 19 mars 1921 (2).

Pour les colonies nouvelles, la législation sur l'expropriation est toute récente. En Afrique équatoriale : décret du 8 août 1917 (3), modifié par décret du 2 juin 1921 (4) et complété par arrêté du gouverneur général du 12 septembre 1918 (5) ; en Indo-Chine, décret du 18 avril 1918 (6), en ce qui concerne les territoires français, le territoire de Kouang-tchéou-Wan, le Laos et les immeubles possédés par des français ou assimilés en pays de protectorat, modifié par décret du 8 mai 1921 (7) et complètement refondu par décret du 15 juin 1930 (8) ; au Cameroun, décret du 10 juillet 1922 (9) ; à la Côte des Somalis, décret du 11 octobre 1924 (10) ; à Madagascar, décret du 26 mars 1927 (11), qui a abrogé et remplacé la loi malgache du 27 avril 1896 (12).

En Nouvelle-Calédonie, la matière est réglée par un arrêté du gouverneur du 19 mai 1864, dont la légalité ne paraît pas avoir été contestée (13).

§ 450

Antilles et Réunion. — Le sénatus-consulte du 3 mai 1856, sur l'expropriation aux Antilles et à la Réunion, reproduit littéralement, et en conservant même l'ordre et le numérotage des articles, la loi métropolitaine du 3 mai 1841, sauf modification des autorités administratives chargées de statuer dans les différentes phases de la procédure. Les différences essentielles sont : — la substitution d'un décret à la loi pour tous travaux à la charge de l'Etat, les

(1) R. 1931, 1, 151.
(2) R. 1921, 1, 1006
(3) R. 1917, 1, 746.
(4) R. 1921, 1, 921.
(5) R. 1919, 1, 699.
(6) R. 1918, 1, 464.
(7) R. 1921, 1, 966.
(8) R. 1930, 1, 453.
(9) R. 1923, 1, 446.
(10) R. 1925, 1, 57.
(11) R. 1927, 1, 229.
(12) Le texte de cette loi a été reproduit en note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 juillet 1903 (R. 1903 3, 162). L'insuffisance de cette loi avait donné lieu à de nombreuses difficultés. Le Conseil d'Etat avait jugé que la prise de possession d'urgence, n'y étant pas prévue, ne pouvait pas être appliquée (arrêt précité). La Cour d'appel de Madagascar, au contraire, par arrêts du 7 mai 1918 (R. 1919, 3, 29), et 20 juillet 1925 (R. 1926, 3, 91), avait décidé que les lacunes de la loi malgache devaient être comblées par les dispositions de la loi du 3 mai 1841, même en ce qui concernait les forclusions et irrecevabilités. — En pratique, il est arrivé que des expropriations, au début de la conquête, ont eu lieu sans aucune formalité (V. Cour d'appel de Madagascar, 7 déc. 1927, R. 1928, 3, 138).
(13) V. Trib. de Nouméa, 10 janv. 1907 (R. 1909, 3, 108) ; Cour d'appel de Nouméa, 20 juillet 1907 (R. 1909, 3, 257). — Le pouvoir législatif du gouverneur, à cette époque, se justifie par l'article 7 de l'ordonnance du 28 avril 1843 pour les Iles Marquises, rendue applicable à la colonie par l'article 6 du décret du 14 janvier 1860.

travaux à la charge de la colonie pouvant être autorisés par arrêté du gouverneur (1) ; — l'obligation, pour le gouverneur, de prendre l'avis du conseil général (2) ; — le remplacement du pourvoi en cassation, tant contre le jugement d'expropriation que contre la décision du jury, par un recours en annulation porté devant la Cour d'appel (3) ; — la réduction de la liste du jury à 30 personnes, et le jury de jugement à 10 jurés et 2 supplémentaires, réduits à 9 par les récusations ou retranchements (4).

§ 451

Saint-Pierre et Miquelon, Inde, Guyane, Océanie, Côte des Somalis. — Les décrets des 6 juin 1863, pour Saint-Pierre et Miquelon, 14 septembre 1880, pour l'Inde (5), 2 juin 1881, pour la Guyane, et 18 août 1890, pour l'Océanie, ne sont guère que des transcriptions du même texte, sauf les quelques modifications rendues nécessaires par l'organisation administrative et judiciaire de chaque colonie. Il en était de même au Sénégal avant le décret du 25 novembre 1930. En Océanie, c'est toujours le gouverneur qui prononce la déclaration d'utilité publique, à la seule condition, quand il s'agit de travaux de l'Etat, qu'il soit dûment autorisé.

Les lois des 21 avril 1914 et 6 novembre 1918, qui ont profondément modifié, dans la métropole, la loi du 3 mai 1841, sont applicables, en vertu de leur texte même, aux Antilles et à la Réunion (6). Des dispositions sensiblement identiques ont été prises, pour Saint-Pierre et Miquelon, par le décret du 7 juin 1921 (7) ; pour l'Inde, par le décret du 26 avril 1921 (8) ; pour la Guyane, par le décret du 22 mai 1922 (9) ; pour l'Océanie, par le décret du 19 mars 1921 (10).

La loi du 17 juillet 1921 sur l'expropriation conditionnelle a été

---

(1) Art. 2.
(2) Art. 3.
(3) Art. 20, 42 et 43.
(4) Art. 29, 30, 34 et 35.
(5) Ce décret se borne à rendre purement et simplement applicable aux Etablissements de l'Inde le sénatus-consulte du 3 mai 1856.
(6) Sauf la mention du § 2 de l'article 48 parmi les ouvertures à pourvoi en cassation (recours en annulation).
(7) Sauf en ce qui concerne la nouvelle rédaction, par la loi de 1914, de l'article 38, qui fait présider le jury par le magistrat directeur, cette réforme étant déjà accomplie par le décret du 6 juin 1863, — et sauf aussi les articles de la loi de 1918 relatifs à la composition du jury et au jury de renvoi.
(8) Ce décret rend purement et simplement applicables aux Etablissements de l'Inde les deux lois de 1914 et 1918.
(9) Ce décret édicte, pour la Guyane, un texte refondu qui comprend les modifications. Ces modifications sont celles qui résultent des lois de 1914 et 1918 ; pourtant le décret n'emprunte à la loi de 1914 que le nouvel article 48, relatif à l'indemnité d'expropriation. Les modifications apportées par cette loi à l'article 38 (présidence du magistrat directeur) et à l'article 42 (pourvoi en cassation) ne sont pas reproduites.
(10) Ce décret ne reproduit aucune des modifications de la loi de 1914. Il adapte à la colonie la plupart des dispositions de la loi de 1928.

rendue applicable aux Etablissements de l'Inde par décret du 12 janvier 1929 (1).

Le décret du 11 octobre 1924, pour la Côte des Somalis, adapte à la colonie le sénatus-consulte de 1856, avec une partie des modifications résultant des lois de 1914 et de 1918. Il contient de plus un titre (VIII) sur l'expropriation conditionnelle, inspiré de la loi du 17 juillet 1921.

§ 452

Afrique équatoriale, Cameroun et Madagascar. — En Afrique équatoriale, au Cameroun et à Madagascar, c'est le gouverneur général (ou le commissaire de la République) qui prononce la déclaration d'utilité publique. La législation de ces colonies et territoires diffère de celle des colonies précédentes sur un point essentiel. La fixation de l'indemnité n'est pas confiée à un jury, mais à des experts (Afrique équatoriale et Cameroun), ou au tribunal lui-même, avec expertise obligatoire si elle est demandée (Madagascar).

Les décrets de l'Afrique équatoriale et du Cameroun contiennent des dispositions spéciales concernant les indigènes (2). Ils contiennent aussi, à titre de disposition exceptionnelle, un article (3) autorisant, sur la proposition du lieutenant-gouverneur en conseil d'administration, l'expropriation des logements insalubres, ainsi que des propriétés situées dans le périmètre des travaux d'assainissement dont l'utilité publique aura été reconnue. Les portions de ces propriétés qui, après l'assainissement opéré, restent en dehors de l'alignement des nouvelles constructions peuvent être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires puissent exercer un droit de préemption.

Le décret de Madagascar attibue compétence aux tribunaux indigènes du 2e degré pour fixer l'indemnité, lorsque l'exproprié est indigène (4), et au tribunal de 1re instance à la justice de paix à compétence étendue, s'il est européen.

Ce même décret contient, au titre VI, cinq articles sur l'occupation temporaire, qui donnent compétence à l'autorité judiciaire pour statuer sur les indemnités, et un titre VII, dont les dispositions permettent d'exiger une redevance de plus-value des propriétaires dont les immeubles ont acquis, du fait de travaux publics, une notable augmentation de valeur. Cette plus-value est fixée par les tribunaux européens ou indigènes : le propriétaire a le droit de délaisser tout ou partie de sa propriété.

---

(1) R. 1929, 1, 337.

(2) Art. 29-20 (27). — Ces dispositions sont relatives aux notifications à faire aux indigènes et à la compétence pour statuer sur l'indemnité. Cette compétence appartient au tribunal indigène si les experts sont d'accord, et au président du tribunal en cas contraire (le texte de l'article 30 du décret de l'Afrique équatoriale du 8 août 1917, tel qu'il figure au *Recueil* 1917, p. 753, est inexact).

(3) 31 (29).

(4) L'article 11 du décret contient une inexactitude évidente en renvoyant à l'article 1er *in fine*. Il faut lire : article 10.

Enfin, il contient des dispositions imitées de la législation du Maroc, destinées à provoquer les cessions amiables.

En Afrique équatoriale et au Cameroun, le jugement qui fixe l'indemnité est susceptible de recours en annulation, pour incompétence, vice de forme ou excès de pouvoir, devant la Cour d'appel de l'Afrique équatoriale (1). A Madagascar, les décisions qui statuent sur les indemnités sont susceptibles d'appel lorsqu'elles ont prononcé sur des demandes d'indemnités supérieures au chiffre fixé pour la compétence en dernier ressort pour les tribunaux de première instance et les justices de paix de la métropole. Le jugement de première instance est d'ailleurs exécutoire par provision, nonobstant appel et moyennant consignation de l'indemnité (2). Le texte est muet sur le recours contre la décision de la juridiction d'appel. Il est également muet sur le recours contre le jugement d'expropriation, lequel est toujours rendu par une juridiction française (président du tribunal de première instance ou juge de paix à compétence étendue) (3).

§ 453

Indo-Chine. — En Indo-Chine, l'expropriation avait été réglementée, en premier lieu, par deux décrets, l'un du 18 février 1878 pour la Cochinchine, l'autre du 15 juin 1893 pour le Tonkin. Le décret du 18 avril 1918, qui les a abrogés et remplacés, était applicable, sans distinction, en Cochinchine, au Laos, dans les concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, et dans le territoire de Kouang-tchéou-Wan, et seulement aux biens possédés par des européens ou assimilés dans le reste de l'Indo-Chine, c'est-à-dire en Annam, au Tonkin et au Cambodge. Ce décret était en partie calqué sur le sénatus-consulte du 3 mai 1856, mais avec de nombreuses différences, tenant à l'organisation administrative de l'Indo-Chine et au régime de la propriété dans cette possession. La déclaration d'utilité publique pouvait émaner de la loi, d'un décret ou d'un arrêté du gouverneur général (4). Le décret reproduisait les dispositions de la loi modificative du sénatus-consulte du 21 avril 1914.

---

(1) Art. 25 (23). Le texte, qui qualifie ce recours d'appel, est évidemment fautif. — Au Cameroun, le Conseil d'appel de Douala, créé par le décret du 22 décembre 1922 (R. 1923, 1, 318), doit être substitué à la Cour d'appel de l'Afrique équatoriale.

(2) Art. 16 et 17.

(3) Aucun texte ne s'oppose à l'application des règles ordinaires de l'appel et du pourvoi. — L'article 37 du décret déclare même expressément que « sauf les dérogations prévues au présent décret, il est fait application des règles générales de procédure en vigueur dans la colonie ».

(4) L'article 3 du décret du 18 avril 1918 précisait les cas où devait intervenir un décret ou un arrêté. — L'article 1er du décret du 15 juin 1930 se borne à dire que l'utilité publique est déclarée par le gouverneur général toutes les fois qu'elle ne l'a pas été par la loi ou par décret.

Une partie de celles de la loi du 6 novembre 1918 avaient été à leur tour introduites par le décret modificatif du 8 mai 1921. On retrouvait, à l'article 66, la disposition déjà signalée en Afrique équatoriale, permettant l'expropriation des immeubles insalubres.

Le décret du 15 juin 1930 constitue une refonte du décret du 18 avril 1918, et contient en outre plusieurs innovations importantes. C'est ainsi qu'il applique à la colonie l'expropriation pour cause de plus-value et l'expropriation conditionnelle, résultant, dans la métropole, tant de la loi précitée du 6 novembre 1918 que de celle du 17 juillet 1921. Mais l'innovation la plus importante de ce texte est celle qui consiste à remplacer le jury par des experts, comme en Afrique équatoriale, au Cameroun et à Madagascar. Ces experts, au nombre de 6 (3 pour l'administration, 3 pour le propriétaire et les intervenants), statuent définitivement s'ils sont d'accord ; au cas contraire, il est statué par le président du tribunal de première instance ou le juge de paix à compétence étendue.

Le jugement d'expropriation n'est pas susceptible de pourvoi en cassation, mais seulement de recours en annulation devant la Cour d'appel pour vice de forme, incompétence ou excès de pouvoir (1). Les décisions fixant les indemnités ne sont susceptibles d'appel que si les demandes excèdent le taux du dernier ressort (2). L'appel n'est pas suspensif.

Le décret reproduit à l'article 65 la disposition du décret du 19 avril 1918 concernant l'expropriation pour insalubrité. Il contient des dispositions détaillées sur les travaux urgents, sur l'alignement, sur l'expropriation conditionnelle, sur l'expropriation pour cause de plus-value, sur l'occupation temporaire, sur les travaux militaires et ceux de la marine.

En ce qui concerne l'alignement, il convient de relever la disposition de l'article 76, qui se rencontrait déjà à l'article 77 du décret de 1918, aux termes de laquelle les plans généraux d'alignement pour les villes, dûment approuvés, portant classement et fixation de la longueur des routes et sentiers, emportent immédiatement, en ce qui concerne les terrains non bâtis, incorporation à la voie publique des portions de propriété retranchées, et à l'égard des terrains couverts de constructions compris entre les lignes du plan, établissement d'une servitude de reculement interdisant toute construction nouvelle et toute réparation, et incorporation à la voie publique dès l'instant de la démolition. Le plan général d'alignement produit donc un effet immédiat beaucoup plus énergique que dans la métropole. Il équivaut à expropriation. L'indemnité se règle, d'ailleurs, conformément aux règles générales du décret. Rien, dans le texte de l'article 76, ne permet de supposer que le législateur ait entendu en restreindre les effets à l'élargissement des voies existantes, à l'exclusion des percées nouvelles, non plus qu'à une dimension d'élargissement déterminée.

---

(1) Art. 16. — Cpr. ch. V § 194, p. 495.
(2) Art. 120.

Les tribunaux français sont seuls compétents pour connaître de toutes les instances introduites pour l'application du décret, quelle que soit la qualité ou la nationalité des parties en cause (1).

§ 454

Afrique occidentale. — Le décret du 25 novembre 1930, pour l'Afrique occidentale, est beaucoup moins étendu que celui du 13 juin 1930 pour l'Indo-Chine. Il attribue le pouvoir de déclarer l'utilité publique au gouverneur général dans les mêmes conditions qu'en Indo-Chine. Il réserve expressément les terres formant la propriété collective des indigènes, ou que les chefs indigènes détiennent comme représentants de collectivités indigènes conformément aux règles du droit coutumier local, qui restent soumises aux dispositions de la réglementation locale qui les concerne (2). Comme le décret de Madagascar, il prévoit et réglemente les cessions amiables. Lorsqu'une procédure est nécessaire, le tribunal de première instance, ou la justice de paix à compétence étendue, prononce par un seul et même jugement sur l'expropriation et sur le règlement des indemnités (3). L'expertise doit être ordonnée si elle est demandée par une des parties (4). Le jugement est susceptible d'appel lorsque la demande d'indemnité dépasse 3.000 f. (5). Toutes les règles de compétence et de procédure sont celles du droit commun (6).

Le décret contient enfin des dispositions spéciales concernant la prise de possession d'urgence, l'occupation temporaire et l'indemnité de plus-value.

Il est renvoyé, pour les mesures d'exécution, à un arrêté à prendre par le gouverneur général.

§ 455

Nouvelle-Calédonie. — A la Nouvelle-Calédonie, la matière de l'expropriation est régie par un arrêté du gouverneur du 19 mai 1864, rendu en vertu des pouvoirs que ce gouverneur tenait alors ce l'article 7 de l'ordonnance du 28 avril 1843, rendue pour les îles Marquises, étendu à la Nouvelle-Calédonie par l'article 6 du décret du 14 janvier 1860. Cet arrêté, qui ne devait être que provisoire, en attendant qu'il fût possible d'appliquer dans la colonie les principes de la législation française, est toujours en vigueur.

Les formalités de l'expropriation y sont très notablement simplifiées. La déclaration d'utilité publique est remplacée par un arrêté du gouverneur pris en conseil, autorisant l'exécution des travaux, pris sans aucune enquête préalable. Cet arrêté peut être suivi d'un second, désignant les propriétés atteintes par l'expropriation,

(1) Art. 121.
(2) Art. 2.
(3) Art. 12.
(4) Art. 14.
(5) Art. 17.
(6) Art. 19.

lorsque la désignation ne résulte pas du premier. Notification est faite ensuite aux propriétaires, par le « secrétaire colonial » de l'arrêté qui désigne leurs propriétés, avec indication des offres de l'administration. Les deux phases ordinaires de la procédure d'expropriation sont ainsi confondues ou au moins enchevêtrées dès le début, et le restent jusqu'à la fin. C'est ainsi que le tribunal, devant qui assignation est donnée à trois jours francs, dresse procès-verbal des dires et prétentions des parties, c'est-à-dire avant tout des offres et des demandes, et procède ensuite, par tirage au sort, à la composition d'une liste de quatre arbitres, deux propriétaires et deux fonctionnaires, qui forment le jury spécial chargé de régler l'indemnité. Le tribunal prononce ensuite l'expropriation, et fixe des indemnités provisoires qui doivent être consignées par l'administration (1). Dans les 48 heures de la consignation, à la requête du procureur de la République, le tribunal prononce l'envoi en possession et reçoit le serment des arbitres. Ces deux jugements ne sont susceptibles d'aucun recours (2). Dès qu'ils sont rendus, les travaux peuvent commencer, sans attendre le règlement des indemnités (3).

Ce règlement est opéré par les arbitres, qui rendent leur sentence sur le vu des pièces, et, s'il est nécessaire, après transport sur les lieux. La sentence arbitrale est rendue exécutoire par le président du tribunal, qui liquide les dépens. Toutes les opérations doivent être terminées dans les dix jours du jugement d'envoi en possession.

La sentence arbitrale est soumise aux principes ordinaires formulés par les articles 40 et 52 de la loi du 3 mai 1841, mais sans aucune sanction, même en ce qui concerne la règle de l'article 40. La sentence ne peut en effet être attaquée que pour incompétence, par la voie d'un recours en annulation formé dans les trois jours du prononcé et jugé dans les trois jours par la Cour d'appel.

L'arrêté contient ensuite les règles ordinaires concernant les mineurs, femmes mariées et autres incapables, la transcription de la sentence arbitrale et le transport des droits réels sur l'indemnité. Les titulaires de ces droits ont un délai d'un mois, à partir de la publication de la sentence, pour les faire valoir, à peine de déchéance.

Enfin l'arrêté traite de l'occupation temporaire, dont le contentieux est attribué au président du tribunal de première instance, statuant définitivement et sans recours (4).

---

(1) Les parties n'ont d'autre droit que de réclamer une indemnité, et ne peuvent se prévaloir d'aucune des dispositions de la loi métropolitaine, inapplicable dans la colonie. Ainsi elles ne peuvent réclamer l'expropriation totale de leurs propriétés (Trib. civil de Nouméa, 29 déc. 1906, R. 1909, 3, 103).

(2) Cette disposition est absolue et ne comporte aucune exception, quelles que soient les conclusions prises devant le tribunal (Cour d'appel de Nouméa, 20 juillet 1907, R. 1909, 3, 257).

(3) Trib. civil de Nouméa, 10 janvier 1907, (R. 1909, 3, 108). Il est même arrivé que les travaux ont été exécutés avant tout jugement d'expropriation. Il résulte des énonciations du jugement précité que le chemin de fer de Nouméa à la Dumbéa a été construit en 1901, et que l'expropriation des terrains qu'il traverse n'a été requise qu'en 1906.

(4) Ces dispositions n'ont trait qu'à l'occupation temporaire, et non aux extractions de matériaux, qui restent de la compétence administrative en vertu des

§ 456

Clauses domaniales. — L'exposé de la législation de l'expropriation aux colonies ne serait pas complet s'il n'était rappelé que les actes de concession contiennent presque toujours une clause en vertu de laquelle l'administration se réserve de reprendre, sans aucune indemnité, les terrains qui lui seront nécessaires pour les travaux publics (1). Cette réserve est même généralement insérée dans les arrêtés réglementaires sur les concessions (2).

Plans d'aménagement et d'extension des villes. — Le décret du 24 décembre 1926 (3) pour Madagascar, et un décret du 12 juillet 1928 (4), pour l'Indo-Chine, ont reproduit les dispositions principales de la loi métropolitaine du 14 mars 1919, en obligeant toute ville érigée en commune (5) à établir un plan d'aménagement et d'extension frappant la propriété privée de nombreuses servitudes par voie administrative. Ces mêmes décrets autorisent les gouverneurs généraux à réglementer les lotissements et les constructions, et à imposer à leur tour les servitudes nécessaires dans l'intérêt de l'hygiène, de la circulation et de l'esthétique.

Le décret de Madagascar autorise en outre la constitution d'associations syndicales de propriétaires, où la majorité fait loi, ayant pouvoir de répartir et de redistribuer entre les propriétaires les terrains situés en dehors des voies publiques prévues, et de prendre des décisions soumises à l'homologation du gouverneur général. Le décret de l'Indo-Chine renvoie sur ce point à un règlement ultérieur.

---

ordonnances de 1925 et de 1927, rendues applicables à la N^lle-Calédonie par l'article 168 du décret du 12 décembre 1874 et 3 du décret du 5 août 1881.

(1) V. Conseil d'État, 28 novembre 1923, R. 1924, 3, 197.

(2) V. par exemple, arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 27 décembre 1913, art. 45 (R. 1916, 1, 237). Pour le détail, v. plus loin le chapitre du domaine.

(3) R. 1927, 1, 140.

(4) R. 1928, 1, 677.

(5) V. Ch. II § 70. p. 170, et § 71, p. 178.

CHAPITRE XIII

DOMAINE

par M. P. DARESTE

Historique. — Sources. — Division.

§ 457

Ancien régime. — Sous l'ancien régime, les colonies faisaient partie, dans leur ensemble, du domaine royal, au sens où on entendait alors ce mot, qui comprenait à la fois la souveraineté et la propriété, avec cette particularité qu'il n'était point inaliénable, et que le roi pouvait en disposer comme d'un bien particulier (1).

Une conséquence de cette théorie était que le roi, propriétaire de toutes les terres, avait pu les distribuer à sa guise, qu'il pouvait même encore les redistribuer à nouveau si cette opération lui paraissait nécessaire, et que tous les titres de propriété particuliers remontaient à une concession (2).

L'introduction du code civil dans les colonies qui restaient à la France au début du XIXe siècle a eu pour effet d'y établir le principe de la propriété privée et la distinction de cette propriété d'avec le domaine, lequel n'en a pas moins hérité de tout ce qui, sous l'ancien régime, appartenait au domaine royal, notamment les chemins, les eaux et les cinquante pas géométriques (3).

Textes. — Dans un certain nombre de colonies, tant anciennes que nouvelles, la législation domaniale résulte de textes spéciaux. Ce sont, pour les colonies d'Afrique occidentale, les décrets des 20 juillet et 5 août 1900 et 24 mars 1901 (4), remplacés aujourd'hui par le décret unique et général du 23 octobre 1904 (5), et le décret du 29 septembre 1928 sur le domaine public (6) ; pour l'Afrique équatoriale, le décret du 8 février 1899 (7) ; pour le Cameroun, les

(1) V. Chapitre 1er, § 1er.

(2) C'est ce qui ressort de toute la législation coloniale des XVIIe et XVIIIe siècles. V. par exemple, pour l'Ile de France, l'article 42 de l'ordonnance du 25 septembre 1766, et le titre II de l'ordonnance du 27 juillet 1767 sur le tribunal terrien, au Code Delaleu, p. 5 et 141. Cpr. Ch. VI §§ 212 et 213. — V. aussi la note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 août 1921 (R. 1923, 3, 153).

(3) V. plus loin, p. 264 n. 4, et §§ 459 et 461.

(4) R. 1901, 1, 24, 33, 42 et 143.

(5) R. 1905, 1, 15.

(6) R. 1929, 1, 47, et arrêté du gouverneur général réglementant les conditions d'application du 24 novembre 1928 (R. 1929, 1, 363).

(7) R. 1899, 1, 113. — Modifié le 18 mai 1930 (R. 1930, 1, 404 et 405).

décrets des 11 août 1920 (1) et 5 juillet 1921 (2) ; pour le Togo, le même décret du 11 août 1920 et celui du 13 mars 1926 (3) ; pour la Côte des Somalis, le décret du 29 juillet 1924 (4) ; pour Mayotte et les Comores, le décret du 14 avril 1905 (5) ; pour la Guyane, les décrets des 15 novembre 1898 et 11 décembre 1906 (6) ; à la Nouvelle-Calédonie, les décrets des 10 avril 1897 et 17 janvier 1908 (7). En Indo-Chine, la matière est encore régie par l'arrêté du Gouverneur général du 15 janvier 1903, qui a remplacé celui du 22 décembre 1899 (8). La légalité de cet arrêté a été très contestée, notamment par l'administration métropolitaine. Les articles 12, 13 et 14 du décret du 21 juillet 1925 ont régularisé la situation (9). A Madagascar, les décrets du 16 juillet 1897, modifié le 5 juillet 1898 (10), et du 26 septembre 1902 (11), ont été remplacés par un décret très étendu et très détaillé du 28 septembre 1926 (12), qui réglemente la matière d'une manière beaucoup plus complète qu'elle ne l'est dans les autres colonies et même dans la métropole. Il convient encore de noter un arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie qu 11 mai 1880, et les articles 1er, 5, 18 et 19 du décret du 31 mai 1902 sur la propriété aux îles Marquises (13).

Division. — Tant en ce qui concerne les colonies régies par des textes spéciaux que pour les anciennes colonies où la législation domaniale se réduit au code civil et aux ordonnances royales, trois questions de principe sont à examiner : la distinction du domaine public et du domaine privé et la législation spéciale du domaine public ; la composition du domaine privé ; la répartition du domaine entre l'Etat et les colonies.

SECTION Ire.

Domaine public (14).

§ 458

Définition. — Inaliénabilité. — Les termes très imprécis du

(1) R. 1921, 1, 136.
(2) R. 1922, 1, 391.
(3) R. 1926, 1, 313. — Complété par décret du 15 mai 1931 (R. 1931, 1, 488).
(4) R. 1924, 1, 656.
(5) R. 1905, 1, 271. Abrogé par le décret du 28 septembre 1926.
(6) R. 1899, 1, 33, et 1909, 1, 79.
(7) R. 1898, 1, 107, et 1908, 1, 223.
(8) R. 1900, 1, 151 et 1903, 1, 304.
(9) Le décret du 21 juillet 1925 (R. 1926, 1, 129), dont les articles 12, 13 et 14 ont été étendus aux concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane et au Laos par les deux décrets du même jour, est spécial à la Cochinchine. Au Tonkin, en Annam et au Cambodge, il n'existe pas d'autre texte que l'arrêté du 15 janvier 1903. Mais en ce qui concerne ces pays de protectorat, le gouverneur général était armé de pouvoirs spéciaux par les traités de protectorat et les ordonnances royales (V. les visas de l'arrêté).
(10) R. 1898, 1, 45 et 180.
(11) R. 1903, 1, 36.
(12) R. 1926, 1, 768.— V. aussi Circulaire des 15 décembre 1927 (R. 1928, 1, 523).
(13) R. 1903, 1, 153.
(14) La thèse de doctorat du regretté Etienne Coquet, professeur à la Faculté de Poitiers, sur le domaine public colonial, bien que datant de 1904, peut encore être consultée avec fruit, et sera utilisée et citée en cours de ce chapitre.

code civil, en ce qui concerne le domaine, et l'absence de toute distinction entre le domaine public et le domaine privé, ont produit, dans les anciennes colonies, les mêmes effets que dans la métropole. A côté du texte ou malgré lui, la distinction a été faite partout entre les deux domaines, et bien que le caractère d'inaliénabilité n'ait été expressément conféré par la plupart des textes qu'à certaines parties du domaine public (1), il est hors de doute que ce domaine est, dans toute son étendue, inaliénable et imprescriptible (2).

La plupart des décrets spéciaux énumérés ci-dessus ne s'expliquent pas davantage sur le caractère d'inaliénabilité du domaine public, qu'ils présupposent sans l'exprimer. Exception doit être faite pour le décret du 14 avril 1905 (Mayotte et Comores) (3), le décret du 21 juillet 1925 (Cochinchine, concessions françaises et Laos) (4), l'arrêté du 15 janvier 1903 (Indo-Chine) (5), et le décret du 28 septembre 1926 (Madagascar) (6). Aucune différence ne doit être faite entre les solutions expresses et les décisions implicites.

Autorisations d'occuper. — L'inaliénabilité du domaine public ne fait point obstacle à ce que des autorisations d'occuper y soient accordées par le chef de la colonie (7). Ces autorisations sont essentiellement précaires et révocables. Tous les textes rappellent cette précarité, qui tient d'ailleurs aux conditions du domaine public. La plupart ajoutent pourtant qu'elles sont révocables « lorsque l'intérêt public l'exige », ce qui exclut les révocations arbitraires et les détournements de pouvoir. C'est d'ailleurs le principe toujours suivi dans la métropole par la jurisprudence du Conseil d'Etat (8).

---

(1) Pour les pas géométriques : ordonnances des 21 août 1925, art. 33, § 5 ; 6 février 1827, art. 34, § 5 ; 27 août 1828, art. 33, § 4 ; 23 juillet 1840, art. 18, pour les Antilles, la Réunion, la Guyane et l'Inde. — Pour les grèves de Saint-Pierre et Miquelon, D. 7 novembre 1861, art. 5.

(2) V. notamment Trib. sup. de Papeete, 27 octobre 1898, R. 99, 3, 54.

(3) Art. 1er : « Le domaine public est inaliénable et imprescriptible ».

(4) Art. 13 : « Les propriétés des personnes morales du droit public affectées formellement à l'utilité publique constituent le domaine public. Elles sont frappées, tant que persiste cette affectation, d'une inaliénabilité absolue ».

(5) Art. 5 : « Le domaine public est inaliénable et imprescriptible ».

(6) Art. 8 : « Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles, alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure instituée par le règlement organisant le régime foncier à Madagascar et dépendances. Toute aliénation consentie en violation de cette règle est atteinte d'une nullité d'ordre public ». — Le principe était déjà exprimé, dans cette colonie, par l'article 1er du décret du 20 septembre 1902.

(7) Afrique équatoriale : D. 8 févr. 1899, art. 7 et 10 novembre 1916 (R. 1918, 1, 62), modifié le 14 septembre 1918 (R. 1919, 1, 706). — Afrique occidentale : D. 29 sept. 1928, art. 6. — Indo-Chine : Arr. 15 janv. 1903, art. 13 à 19. — Togo : D. 13 mars 1926, art. 6. — Cameroun : D. 5 juill. 1921, art. 7, et arrêté du 1er août 1921 (R. 1922, 1, 409). — Côte des Somalis : D. 29 juill. 1924, art. 6. — Madagascar : D. 28 septembre 1926, art. 16 à 18. — Dans les anciennes colonies, même en l'absence de texte, des autorisations d'occuper peuvent être et sont accordées dans les mêmes conditions.

(8) Conseil d'Etat, 8 févr. 1889, au recueil Lebon, p. 163 ; 15 novembre 1895, *ibid.* p. 706 ; 27 décembre 1901, *ibid.*, p. 924 ; 14 janv. 1910, *ibid.*, p. 26, et beaucoup d'autres.

Composition. — L'énumération la plus complète des biens du domaine public se trouve sans contredit à l'article 4 du décret du 28 septembre 1926 sur le domaine à Madagascar. Ces biens sont divisés par ce décret en trois catégories, suivant que le domaine public est naturel, artificiel ou légal : par ce dernier terme, le décret entend la zone des pas géométriques. Tout en maintenant cette division, et aussi celle de l'article 5 (1), il sera fait ici une catégorie spéciale des biens qui ne font partie du domaine public qu'aux colonies, tels que les eaux et les pas géométriques, qui seront étudiés séparément.

La composition du domaine public métropolitain a été étendue au domaine public colonial, souvent même par une disposition expresse (2). Mais ce domaine est presque toujours plus étendu aux colonies que dans la métropole, et les questions douteuses y sont généralement résolues en faveur du domaine. C'est ainsi que la plupart des textes attribuent au domaine public « les voies de communication de toute nature » (3), coupant court ainsi à toute distinction ou controverse, notamment en ce qui concerne les chemins (4). Par contre, les énumérations des dépendances des places de guerre faisant partie du domaine public sont aussi restreintes que possible (5), sauf à Madagascar, où elles sont élargies à l'extrême (6). Mais les textes « africains » attribuent au domaine public une zone de 250 mètres autour de ces places (7), qui se substitue aux zones de servitude des lois métropolitaines. Le décret du 28 septembre 1926 pour Madagascar ne parle plus de cette zone, et se réfère, en ce qui concerne « la limite des terrains légalement affectés », à la loi du 8 juillet 1791. Ce même décret

(1) Domaine public terrestre ; — domaine public maritime ; — domaine public fluvial et lacustre ; — domaine public militaire.

(2) ...« Et généralement les biens de toute nature que le code civil et les lois françaises déclarent non susceptibles de propriété privée » (Congo, art. 1er. Afrique occidentale, art. 1er. Mayotte et Comores, art. 2. Cameroun, art. 1er. Togo, art. 1er. Côte des Somalis, art 1er).

(3) Mêmes textes qu'à la note précédente. — Le décret du 28 septembre 1926 pour Madagascar explique que toutes les voies publiques font partie du domaine public « dans les limites déterminées par les dimensions des emprises », en réservant pourtant les règles relatives à l'alignement et à la voirie, et les dépendances de ces voies « dans la limite des terrains occupés ».

(4) La domanialité publique des chemins, dans les anciennes colonies, se rattache étroitement à la constitution de la propriété, et à la théorie qui réservait au roi le droit de répartir le sol et d'en fixer partout la destination. C'est par application de ces principes que la compétence en matière de chemins était administrative (Trib. de 1re inst. de Fort-de-France, 7 mars 1899, R. 1900, 3, 48 ; Cour d'appel de la Martinique, 24 mai 1893, R. 1898, 3, 25). Le Conseil d'Etat, en décidant le contraire par arrêt du 5 août 1921 (R. 1923, 3, 155 et la note), paraît avoir perdu de vue cet historique.

(5) « Les ouvrages de fortification des places de guerre ou des postes militaires, classés par le commissaire général » (Congo). Texte à peu près identique en Afrique occidentale, de Cameroun, au Togo, à la Côte des Somalis. — Arrêté du 15 janvier 1903 pour l'Indo-Chine : « les postes, murs, fossés, remparts de places de guerre, forteresses et batteries avec leurs dépendances ».

(6) Décret du 28 septembre 1926, art. 4 § 29. Sont compris, notamment, dans le domaine public les manufactures d'armes et arsenaux.

(7) Congo, Afrique occidentale, Cameroun, Côte des Somalis : textes cités. A Madagascar, il en était de même en vertu du décret du 26 septembre 1902.

est le seul qui attribue en termes exprès au domaine public les objets mobiliers, tels que les collections et documents des musées et bibliothèques, et les archives (1).

§ 459

Eaux. — Dans toutes les colonies, sans en excepter l'Indo-Chine (2), toutes les eaux, stagnantes ou courantes, tous les cours d'eau, navigables, flottables ou non, naturels ou artificiels, font partie du domaine public.

C'est là un ancien principe qui remonte à l'origine des colonies. Toutes les terres appartenant au roi, les particuliers ne devenaient propriétaires que de ce qui leur avait été concédé. Les eaux, sources et cours d'eau ne l'ont jmais été. Il n'ont donc pas cessé de faire partie du domaine, ce qui ne peut signifier que le domaine public, étant donné que les eaux sont affectées à l'intérêt général et réparties administrativement entre les propriétaires et autres intéressés (3). Les arrêtés de promulgation du code civil n'ont pu avoir pour effet, par eux-mêmes, de dépouiller le domaine public de ses droits au profit des particuliers (4). C'est ce qui explique que les ordonnances de 1925 et 1927 aient attribué au Conseil du contentieux administratif, non seulement compétence pour statuer sur les litiges concernant les eaux, mais le pouvoir d'en opérer la distribution en s'inspirant uniquement de l'intérêt général (5). La portée de ces textes a été maintes fois reconnue et consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (6) et de la Cour de cassa-

(1) Le décret du 23 décembre 1924, sur les monuments historiques en Indo-Chine (R. 1925, 1, 82) autorise le *classement* des objets mobiliers intéressant l'histoire ou l'art, mais en en laissant la propriété à ceux qui les possèdent.

(2) L'arrêté du 15 janvier 1903, art. 2, n'atribue au domaine public que « les fleuves et rivières navigables et flottables, dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords naturels, avant de déborder, les lacs et étangs communiquant avec les fleuves ou rivières navigables ou flottables dans les mêmes limites ». Cet arrêté énumère encore : « les canaux de navigation, les ports fluviaux, digues, quais, barrages et écluses des rivières canalisées ; les épis destinés à améliorer le mouillage ou à protéger les rives contre les corrosions des eaux ». Ces textes ont pu faire croire à M. Coquet (p. 69) que l'Indo-Chine devait être exceptée de l'application du principe général. Mais l'application de ce principe à l'Indo-Chine résulte de l'article 3 du décret du 5 août 1881, et aussi, implicitement du décret du 12 mars 1916 sur les concessions de prises d'eau (R. 1916, 1, 452), qui ne fait aucune distinction, et même des arrêtés du gouverneur général des 12 mai 1913 (R. 1915, 1, 708) et 26 décembre 1925 (R. 1927, 1, 593).

(3) V. la note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 mai 1875 (au recueil Lebon, p. 422).

(4) C'est en vain que la thèse contraire a été soutenue par Delabarre de Nanteuil (t. 2, v° Cours d'eau, n°s 6 à 41). La mise en vigueur d'une loi générale n'a pas par elle seule la vertu de transférer la propriété des immeubles. V. sur ce point un arrêt fortement motivé du tribunal supérieur de Papeete du 27 octobre 1898 (R. 1899, 3, 54). Un arrêt rendu en sens contraire par la Cour d'appel de l'Afrique occidentale le 18 février 1916 (R. 1916, 3, 132) a été critiqué à juste titre (V. la note). V. aussi Cour d'appel de Madagascar, 20 mars 1901 (R. 1901, 3, 132).

(5) V. à ce sujet ch. VI, § 226.

(6) Conseil d'Etat, 14 février 1849 (au recueil Lebon, p. 100 ; solution implicite) ; 9 avril 1863 (*ibid.*, p. 315) : « Considérant que, dans les colonies les rivières non navigables ni flottables sont une dépendance du domaine public ; que, dès lors, les dispositions de l'article 644 du Code civil ne sont pas applicables aux conces-

tion (1). Les décrets spéciaux sur le domaine public contiennent tous, en énumérant les dépendances de ce domaine, des dispositions très explicites à ce sujet.

Il a, toutefois, été jugé, que des sources avaient pu être comprises dans les concessions antérieurement aux ordonnances de 1925 et de 1927, et devenir, de ce fait, propriétés privées (2). Il a été jugé également que les sources ou cours d'eaux ne pouvaient être considérés comme faisant partie du domaine public que s'ils avaient une certaine importance (3). Le décret du 5 mars 1921, réglementant le régime des eaux en Afrique occidentale (4), admet aussi, à l'article 2, l'existence de « sources non domaniales », bien que l'article 1er du décret du 23 octobre 1904 attribue au domaine public « les sources et cours d'eau non navigables, ni flottables », disposition reproduite par l'article 1er du décret du 29 septembre 1928. A Madagascar, une disposition exceptionnelle de l'article 3, n° 9 du décret du 18 septembre 1926 autorise le gouverneur général à prononcer le déclassement des sources ordinaires et leur retour dans le domaine privé (5).

Les anciennes colonies ne connaissaient guère que des cours d'eaux non navigables ni flottables (6). Mais les colonies nou-

---

sions de prises d'eau dans ces rivières » ; — 1er février 1878 (*ibid.*, p. 101) ; — 27 février 1885 (*ibid.*, p. 233) ; — 21 mai 1886 (*ibid.*, p. 426), et conclusions de M. Gauwain, commissaire du gouvernement : « Considérant, porte l'arrêt, que les eaux de la rivière Saint-Jacques et de la ravine Pierrot forment, comme tous les cours d'eau de la Martinique, une dépendance du domaine public » ; — 8 décembre 1899 (R. 1900, 3, 37) ; — 9 décembre 1904 (R. 1905, 3, 49).

(1) Civ. rej. 20 avril 1874 (D. 75, 1, 174) ; 22 mai 1878 (D. 78, 1, 266).

(2) Conseil d'Etat, 1er avril 1881, au recueil Lebon, p. 364 ; 21 mai 1886 précité : « Considérant que le sieur Rufz de Lavison ne justifie d'aucune concession faite par l'autorité administrative antérieurement à la promulgation dans la colonie de l'ordonnance du 9 février 1927 ». L'arrêt précité de la chambre civile du 20 avril 1874 consacre implicitement la même doctrine, en se fondant sur l'importance d'une source pour considérer qu'elle a été réservée lors de la concession du terrain. — Cette jurisprudence laisserait supposer qu'il a existé une période au cours de laquelle les eaux pouvaient être concédées, ce qui ne s'accorde guère avec leur caractère traditionnel de domanialité publique. Elle trouve pourtant un point d'appui dans le texte de l'article 160 (176) des ordonnances : « 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 ». Il peut donc se rencontrer des eaux constituant une propriété privée, ce qui ne peut provenir que de concessions. — Toutes les concessions postérieures aux ordonnances n'ont été faites que sous réserve du droit de l'administration de les limiter ultérieurement (Conseil d'Etat, 27 févr. 1885, précité).

(3) Conseil d'Etat, 1er février 1878, au recueil Lebon, p. 101 : « Considérant qu'il résulte de l'instruction et de l'examen du plan des lieux que les sources dont s'agit, étant situées dans les ravines des Avirons et du Bras de Jeanne sur la partie inférieure des remparts, doivent être regardées comme faisant partie des cours d'eau les Avirons et le Bras de Jeanne ; que, dès lors, les particuliers ne peuvent avoir droit à l'usage de leurs eaux qu'autant qu'il aurait été concédé par l'autorité compétente ». — Conseil d'Etat, 8 décembre 1899, R. 1900, 3, 37 : « Considérant qu'à raison du volume des eaux qui les alimentent, la ravine du Mouchoir gris et ses affluents sont au nombre des cours d'eau auxquels s'applique l'article 160 de l'ordonnance du 21 août 1825 ».

(4) R. 1921, 1, 659.

(5) V. aussi le décret du 3 juin 1913 (R. 1913, 1, 670), et plus loin, p. 269.

(6) Saint-Louis du Sénégal et Chandernagor faisaient exception sur quelques kilomètres.

velles de l'Afrique équatoriale et occidentale comprennent de puissants cours d'eau navigables. Aussi les textes les mentionnent-ils spécialement, en comprenant dans le domaine public une zone de passage de 25 mètres sur chaque rive et sur chacun des bords des îles, à partir de la limite des plus hautes eaux avant débarquement (1). La même zone est réservée sur les bords des lacs, étangs ou lagunes. La même disposition se retrouve au Cameroun et au Togo.

Les décrets de l'Afrique équatoriale, du Cameroun et de la Côte des Somalis ne mentionnent pas les sources parmi les eaux territoriales.

Les limites des cours d'eau, lacs, étangs et lagunes attribués au domaine public sont fixées à la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder (2). A la Réunion, une jurisprudence fondée peut-être sur la tradition, mais qui, en tous cas, ne pouvait s'autoriser d'aucun texte, a longtemps décidé que les « pentes d'encaissement », « remparts » ou « ravines » faisaient partie du domaine public au même titre que les eaux qui y coulaient (3). Après les tribunaux judiciaires, le Conseil du contentieux administratif avait adopté cette doctrine sans aucune réserve (4). Mais un arrêt de principe du Conseil d'Etat du 9 décembre 1904 (5), après avoir affirmé la compétence administrative pour trancher la question, a décidé « que le caractère de domanialité publique reconnu aux cours d'eaux des colonies ne s'applique qu'à l'eau et aux surfaces des versants atteintes par les eaux ». Cet arrêt a mis fin à toutes controverses.

C'est également à tort qu'il avait été prétendu qu'une bande

---

(1) Afrique équatoriale, art. 1er, *b.* et *c.* Afrique occidentale, *id.*

(2) V. p. ex. Conseil d'Etat, 6 janvier 1926 (R. 1928, 3, 65). — A Madagascar, la limite est fixée aux plus hautes eaux d'hivernage, ou, en certaines régions, du mois de juin. Certaines rivières de la colonie ayant des débordements annuels, le décret de 1926 décide que les propriétaires recouverts par ces débordements n'ont aucun droit sur les eaux et sont obligés de les laisser écouler, sans pouvoir faire aucun travail pouvant restreindre cette servitude, à moins d'autorisation administrative.

(3) Trib. civil de Saint-Paul, 28 avril 1857 (Delabarre de Nanteuil, t. 1er, vo Concessions, p. 352) : « Attendu qu'il est de principe dans la colonie, surtout pour les localités qui ne possèdent ni sources ni cours d'eau permanents, que les réservoirs des ravines qui les parcourent font partie du domaine public, et servent, à ce titre, aux besoins de tous les habitants de la localité environnante ». — Trib. civil de Saint-Pierre, 19 avril 1869 (Coquet, p. 82). — Cour d'appel de la Réunion, 2 février 1900 (R. 1900, 3, 82) : « Attendu que si, dans la colonie, les eaux courantes sont toutes rangées dans le domaine public, et ce en vue d'un intérêt d'ordre supérieur, il en faut dire autant de leur lit et de leurs pentes d'encaissement ; que celles-ci, la plupart du temps revêtues de végétation, concourent à la formation des sources qui alimentent le cours d'eau et contribuent à leur préservation ; qu'il faut donc reconnaître qu'elles forment avec les cours d'eau un tout indivisible devant avoir le caractère du cours d'eau lui-même et constituant, comme lui et avec lui, une dépendance du domaine public inaliénable et imprescriptible ». La Cour fait pourtant exception pour les « îlettes », saillies recouvertes de terre végétale et ayant fait l'objet de concessions.

(4) Décisions des 6 juin 1900 (Coquet, p. 84) et 25 avril 1901, cette dernière réformée par l'arrêt ci-après du Conseil d'Etat.

(5) R. 1905, 3, 49.

de dix mètres devait être réservée, dans cette colonie, sur le bord des cours d'eau (1).

Un arrêt du Conseil d'Etat du 6 janvier 1926 (2) a décidé que le caractère de domanilité publique ne s'applique, en ce qui concerne les îles dans les cours d'eau, qu'aux terrains délimités, en prenant pour base un niveau d'eau reconnu pour être celui des eaux coulant à pleins bords avant tout débordement. Au delà de ce niveau, les terrains ne font pas partie du domaine public, et la juridiction administrative est incompétente pour statuer sur une usurpation prétendue (3).

Le caractère de domanialité publique ainsi attribué à toutes les eaux a pour conséquence que la jouissance des eaux ne peut faire l'objet que de concessions administratives toujours précaires et révocables. En cette matière, l'arbitraire est tempéré par le fait que l'autorité concédante est le Conseil du contentieux administratif et, sur recours, le Conseil d'Etat, qui statuent en observant les formes de la procédure contentieuse, tout en exerçant un pouvoir purement administratif, et en s'inspirant exclusivement de l'utilité générale sans avoir égard à aucun droit acquis ni situation de fait (4).

Dans les Etablissements de l'Océanie, la domanialité des cours d'eau, bien que résultant de l'article 3 du décret du 5 août 1881 et de l'article 130 du décret du 28 décembre 1885, qui appliquent ou reproduisent les textes des ordonnances, a été encore affirmée, pour les îles Marquises, par l'article 6 du décret précité du 31 mai 1902, et pour les îles Sous-le-Vent, par les articles 5 à 10 de l'arrêté du gouverneur du 7 mars 1899 (5).

En Afrique équatoriale, un décret du 24 juillet 1911 (6) réglemente l'utilisation des cours d'eau, sans aucune distinction d'ailleurs entre ceux qui sont ou ne sont pas navigables ou flottables, tous faisant également partie du domaine public. Ce décret pose en principe qu'aucun ouvrage quelconque, au-dessus d'un cours d'eau ou le joignant, modifiant ou non son régime, ne peut être établi sans l'autorisation du lieutenant-gouverneur à laquelle est jointe un cahier des charges, le tout soumis à l'approbation du gouverneur général. L'autorisation ne peut être révoquée arbitrairement. Il faut, pour en justifier le retrait, un motif d'intérêt public, ou l'inobservation par l'impétrant des clauses du cahier des charges, notamment en ce qui concerne les délais d'exécution et le paiement de la redevance. Dans le premier cas, une indemnité

(1) Trib. de Saint-Pierre, 1er mars 1906 (R. 1906, 3, 135).
(2) R. 1928, 3, 65.
(3) Conseil d'Etat, 12 juillet 1927 (R. 1928, 3, 149).
(4) V. Ch. VI (Droit administratif colonial), § 226, p. 553. — Les litiges entre particuliers, qui ne mettent en question ni un acte administratif, ni le droit de l'administration de répartir l'eau entre les riverains, sont de la compétence des tribunaux ordinaires, et même, le cas échéant, du juge des référés (Civ. rej. 22 mai 1878, D. 78, 1, 266 ; Req. rej. 22 mars 1926, R. 1927, 3, 115).
(5) R. 1901, I, 121.
(6) R. 1912, 1, 17.

est dûe, mais seulement pour la valeur des bâtiments et installations, et pour la valeur industrielle des établissements. Cette indemnité est fixée par le tribunal compétent.

Un arrêté du commissaire de la République au Cameroun du 15 septembre 1921 (1) a édicté des dispositions analogues, concernant à la fois les travaux sur les cours d'eau et les concessions des eaux du domaine public.

En Indo-Chine, un arrêté du Gouverneur général du 2 mai 1913 (2) avait déjà interdit les travaux, plantations et entreprises pratiqués sans autorisation sur les fleuves, rivières et cours d'eau. Un décret du 12 mars 1916 (3), a réglementé les concessions de prise d'eau, qui sont accordées dans des formes, suivant une procédure et à des conditions presque identiques à celles de l'arrêté de l'Afrique équatoriale.

Un arrêté du Gouverneur général du 11 novembre 1930 (4) a classé les voies navigables et les ports fluviaux.

A Madagascar, le décret du 3 juin 1913 (5), qui a remplacé un arrêté du Gouverneur général du 9 mai 1906 (6), constitue une codification de la matière. Il définit les eaux du domaine public dans les mêmes termes que l'a fait plus tard le décret du 28 septembre 1926, et pose les principes des droits respectifs des propriétaires en ce qui concerne les eaux qui n'en font pas partie, c'est-à-dire les eaux pluviales et les sources ne donnant pas naissance à un cours d'eau (7). Quant aux eaux du domaine public, le décret traite de leur délimitation, de leur police et conservation, des curages (8), élargissements et redressements, des irrigations et de l'usage des eaux pour les exploitations minières, des travaux de défense contre les cours d'eau et contre la mer, du desséchement des étangs et des marais et de l'assainissement des terres humides. Un décret du même jour (9) réglemente les associations syndicales. Les travaux et ouvrages sur les cours d'eau ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation du gouverneur général, laquelle ne peut être modifiée ou retirée que sauf indemnité. Il peut être accordé des concessions d'eau, suivant cahier des charges. Les travaux d'entretien et de défense peuvent être exécutés par les administrations publiques, par les concessionnaires ou par les particuliers groupés en associations syndicales. — Toutes les contestations entre particuliers, européens ou indigènes, élevées sur l'application du décret, sont de la compétence des tribunaux français.

(1) R. 1922, 1, 422.
(2) R. 1915, 1, 708.
(3) R. 1916, 1, 452. — Les pénalités prévues par ce décret ont été élevées par décret complémentaire du 16 juillet 1919 (R. 1920, 1, 102).
(4) R. 1931, 1, 404.
(5) R. 1913, 1, 670. — Modifié le 19 juin 1917 (R. 1917, 1, 470).
(6) R. 1907, 1, 497.
(7) Il faut y ajouter aujourd'hui, d'après l'article 4, 9° du décret de 1926, les sources déclassées.
(8) Un décret du 17 avril 1923 (R. 1924, 1, 710) règle la procédure des arrêtés de curage et des travaux qui en sont la suite.
(9) R. 1913, 1, 680.

Un arrêté du gouverneur général du 13 décembre 1913 (1) a réglé les détails d'exécution qui lui avaient été renvoyés par le décret.

La législation des eaux, comme celle du domaine public, a été rendue applicable aux Comores par décret du 23 mars 1916 (2).

Le décret le plus récent a été pris pour l'Afrique occidentale le 5 mars 1921 (3). Il reproduit les divisions, et même en grande partie le texte, de celui de Madagascar. Toutefois, les contestations entre indigènes sont attribuées aux tribunaux indigènes.

Irrigation. — Inde et Océanie. — L'utilisation des eaux, notamment pour l'irrigation, a également donné lieu à une législation spéciale en Inde et en Océanie.

Dans les Etablissements de l'Inde, le décret du 16 janvier 1854 — celui même qui a converti en propriété le droit des détenteurs du sol (4), — contient deux articles (4 et 5) dont l'un autorise le gouvernement à faire, comme par le passé, aux frais de la caisse coloniale, tous les travaux d'irrigation, soit neufs, soit d'entretien ou de réparation, qui auront un caractère d'utilité générale. L'autre décide que les canaux d'irrigation nécessaires pour conduire à un point quelconque les eaux d'une rivière ou d'un étang ne donneront droit, pour leur établissement et leur entretien, à aucune indemnité en faveur des propriétaires des terrains traversés. Un arrêté du gouverneur du 1er décembre 1855, étendu à Karikal le 10 octobre 1872, a réglé les conditions d'application de ce décret (5).

La loi du 29 avril 1845 sur les irrigations a été rendue applicable à la colonie par décret du 24 février 1930 (6).

En Océanie, deux arrêtés du gouverneur des 22 décembre 1894 et 11 juin 1898 (7) ont réglementé l'usage des eaux de l'île Moorea, et un arrêté du 7 mars 1899, portant règlement général de voirie pour les Iles Sous-le-Vent (8), a pris, à ses articles 5 à 9, des dispositions analogues pour les îles de cet archipel.

§ 460

Eaux minérales ou thermales. — L'exploitation des eaux minérales ou thermales a donné lieu, en Indo-Chine, à un arrêté du gouverneur général du 23 février 1900 (9), aux termes duquel

(1) R. 1916, 1, 573. — Cet arrêté a été modifié le 23 décembre 1916 (R. 1918, 1, 141) sur un point de détail.
(2) R. 1916, 1, 455.
(3) R. 1921, 1, 659. — Modifié et complété par décret du 21 mars 1928 (R. 1928, 1, 433).
(4) V. Chap. XII, § 418, p. 204.
(5) V. Conseil d'Etat, 19 juin 1914 (R. 1915, 3, 88).
(6) R. 1930, 1, 244.
(7) R. 1898, 1, 218.
(8) R. 1901, 1, 121.
(9) R. 1900, 1, 269.

toutes les sources de cette nature appartiennent soit au propriétaire du sol, si elles jaillissent sur un terrain particulier, soit à la colonie, au protectorat ou à la commune, si elles jaillissent sur un terrain domanial, ce qui comprend les terres vaines et vagues. Il résulte de ces dispositions que les sources minérales et thermales ne font pas partie du domaine public, ce qui ressort aussi, comme il a été dit plus haut, de l'arrêté du 15 janvier 1903 : reste à savoir si cette exception au droit commun des colonies est légale, et si la domanialité de toutes les eaux n'est pas un principe absolu sur tout le territoire colonial (1). Quoi qu'il en soit, les articles 3 à 9 de l'arrêté du 23 février 1900 autorisent le gouverneur général à accorder à des particuliers ou à des sociétés, sous la condition de la nationalité française, non seulement la concession, mais la propriété des eaux minérales ou thermales.

La police des eaux thermales ou minérales est d'ailleurs soumise aux dispositions de l'ordonnance du 18 juin 1923, rendue applicable aux colonies par les décrets des 28 décembre 1921 et 18 mai 1924 (2).

Les dispositions du décret du 12 janvier 1922 sur la répression des fraudes, concernant la vente des eaux naturelles et artificielles et des eaux de boisson, ont été rendues applicables à l'Indo-Chine par décret du 25 novembre 1926 (3).

§ 461

Pas géométriques. — Les rivages de la mer font partie du domaine public, aux colonies, non seulement jusqu'à la limite des plus hautes marées, mais encore en englobant une zone de largeur variable, mesurée à partir de cette limite.

C'est là une disposition traditionnelle qui remonte à l'origine même des colonies. Les ordonnances de 1825 et de 1827 mentionnent par deux fois les « cinquante pas géométriques », appelés ainsi les « cinquante pas du roi », pour les déclarer inaliénables, et pour charger les conseils du contentieux administratif de réprimer les empiétements sur cette réserve (4). Le texte en fait mention comme d'une institution ancienne, existante et indiscutée.

Les deux mêmes dispositions, en termes identiques, se retrouvent à l'ordonnance organique de la Guyane (5) et de l'Inde (6). L'ordonnance du 7 septembre 1840, pour le Sénégal, chose assez bizarre, omet la première disposition, mais reproduit la seconde (7).

(1) V. plus haut, § 459, p. 265. — Pourtant, le Conseil d'Etat n'a fait aucune difficulté d'appliquer l'arrêté du 23 février 1900 (arrêt du 9 mai 1913, R. 1913, 3, 190).
(2) R. 1922, 1, 221, et 1924, 1, 438.
(3) R. 1927, 1, 122.
(4) Ordonnance du 21 août 1925 (Réunion), art. 33 § 5 et 160 § 9. — Ordonnance du 9 février 1927 (Antilles), art. 34 § 5 et 176 § 9.
(5) Ordonannce du 27 août 1928, art. 33 § 2 et 165 § 9.
(6) Ordonnance du 23 juillet 1840, art. 18 § 3 et 108 § 9.
(7) Art. 113 § 9. — L'omission se constate à l'article 22. — La jurisprudence

A la Nouvelle-Calédonie, la zone des pas géométriques avait été frappée d'inaliénabilité par un arrêté du gouverneur du 19 octobre 1867. Le décret du 12 décembre 1874 étant resté complètement muet sur les pas géométriques, c'est un nouvel arrêté du gouverneur du 11 mai 1880, déjà mentionné plus haut, qui a réglementé la réserve traditionnelle (1).

Les décrets des 5 août et 7 septembre 1881, en étendant à toutes les colonies, sans exception, la compétence du conseil du contentieux administratif, telle qu'elle résulte des ordonnances de 1825 et de 1827, y compris le § relatif aux empiètements sur la réserve des pas géométriques, a implicitement étendu ou confirmé l'existence de cette réserve à tout le domaine colonial français (2).

Les nouveaux textes relatifs au domaine public, qui se succèdent à partir de 1895 dans les diverses colonies, et spécialement dans les colonies nouvelles, contiennent tous, sur la réserve des pas géométriques, des dispositions explicites.

En Indo-Chine, un arrêté du gouverneur général du 16 août 1896, pris en vertu de la délégation de pouvoirs à lui consentie par l'ordonnance royale du 3 octobre 1888, a réservé, au Tonkin, les rivages de la mer jusqu'à 80 mètres (3). Cette disposition est reproduite à l'article 5 de l'arrêté sur les concessions en Annam du 28 août 1899, pris en vertu de l'ordonnance royale du 27 décembre 1897 (4), et à l'article 3 de l'arrêté sur les concessions au Cambodge du 26 août 1899, pris en exécution de la convention du 27 juin 1897 et de l'ordonnance du roi du Cambodge du 11 juillet suivant (5). Peu après, l'arrêté du 22 décembre 1899, sur le domaine en Indo-Chine (6) étendait la réserve, par son article 5, à toute l'Union indo-chinoise : arrêté dont l'application a été retardée jusqu'en 1902, et qui n'a eu qu'une existence éphémère, ayant été bientôt remplacé par celui du 1er avril 1903 (7), dont l'article 4 reproduit la même disposition.

---

locale en a conclu que la réserve des pas géométriques n'existait pas, en Afrique occidentale, avant les décrets de 1900 (Trib. civil de Dakar, 7 mars 1908, R. 1908, 3, 173). Une circulaire du gouverneur général du 19 février 1917 (R. 1918, 1, 371) s'est prononcée très nettement dans le même sens. Pourtant si l'ordonnance de 1840 attribuait compétence au Conseil du contentieux du Sénégal pour réprimer les empiétements sur les pas géométriques, et si cette disposition s'est trouvée confirmée sans réserve par le décret du 5 août 1880, rendu applicable à la colonie par le décret du 7 septembre suivant, c'est apparemment parce que la zone existait, ou était créée par ces textes mêmes.

(1) Cet arrêté a été pris sur l'invitation du ministre, qui, par dépêche du 18 août 1876, avait prescrit de considérer comme raison écrite la législation sur les pas géométriques. La légalité pourrait en être contestée. L'arrêté du 19 octobre 1867 est visé, et implicitement confirmé, par le décret du 27 juillet 1930 sur le déclassement de la zone (R. 1931, 1, 108).

(2) Exception doit pourtant être faite pour Saint-Pierre et Miquelon, où le régime des grèves est organisé suivant un système tout différent et incompatible avec celui des pas géométriques. V. plus loin § 465.

(3) Dislère, t. 1er, nº 890.

(4) R. 1900, 1, 96.

(5) R. 1900, 1, 100.

(6) R. 1900, 1, 151.

(7) R. 1903, 1, 304. — L'article 15 du décret du 21 juillet 1925 (R. 1926, 1, 129) ne parle que des « rivages de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées, et

A Madagascar, la zone des pas géométriques a été réservée à trois reprises, par les dispositions précises des décrets des 16 juillet 1897 (art. 1er, 6), 26 septembre 1902 (art. 2, 10) et 28 septembre 1926 (art. 5, 37°).

En Afrique équatoriale (1) et occidentale (2), au Cameroun (3) et au Togo (4), les décrets sur le domaine répètent tous la même formule.

La réserve expresse se retrouve encore dans les textes spéciaux aux îles Marquises (5) et à la Côte des Somalis (6).

§ 462

Limites de la zone. — Les dispositions qui viennent d'être énumérées sont toutes à peu près identiques, sauf en ce qui concerne la largeur de la zone réservée.

Dans les anciennes colonies, cette largeur, fixée à cinquante « pas géométriques », est évaluée à 81 m. 20 (7). C'est également à 81 m. 20 qu'elle est fixée en Nouvelle-Calédonie par l'arrêté du 11 mai 1880, et à Madagascar par le décret du 28 septembre 1926 (8). L'arrêté du 15 janvier 1903, en Indo-Chine, la porte à 81 mètres (9). En Afrique équatoriale et occidentale, au Cameroun et au Togo, la largeur est de 100 mètres(10). Aux îles Marquises et à la Côte des Somalis, elle est de 50 mètres seulement.

---

des étangs salés qui communiquent directement avec elle». Mais cet article n'a d'autre portée que d'attribuer au domaine de l'Etat les biens qu'il énumère. Or, l'arrêté du 1er avril 1903 attribue les pas géométriques, comme tout le domaine public, à la seule exception du domaine public militaire, au domaine local des divers pays de l'Union. C'est ce qui résulte de la combinaison des articles 11, 12 et 31. Le silence du décret de 1925 n'a donc rien de contradictoire avec les dispositions de l'arrêté de 1903.

(1) Décret du 8 février 1899, art. 1er *a*).

(2) Le décret du 23 octobre 1904 (art. 1er *a*) reproduit la disposition qui se rencontrait déjà dans les décrets de 1900 et de 1901 spéciaux au Sénégal, à la Guinée, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey. Le décret du 29 septembre 1928 s'exprime en termes identiques.

(3) Décrets des 11 août 1920, art. 1er, et 5 juillet 1921, art. 1er, *a*.

(4) Décrets des 11 août 1920, art. 1er, et 13 mars 1926, art. 1er, *a*.

(5) Décret du 31 mai 1902, art. 5.

(6) Décret du 29 juillet 1924, art. 1er *a*.

(7) L'arrêté du capitaine général Decaen du 5 mai 1807, à la Réunion, fixe la mesure du pas géométrique à cinq pieds, ce qui donne « 81m environ » pour la largeur de la réserve.

(8) Les décrets de 1899 et de 1902 ne parlaient que de « cinquante pas », sans les évaluer en mètres.

(9) Les arrêtés de 1896 et 1899, pour le Tonkin, l'Annam et le Cambodge, mentionnés plus haut, la fixaient à 80 mètres.

(10) C'était déjà la dimension adoptée en 1899 et 1900 pour les colonies de l'Afrique occidentale, sauf en Guinée, où elle était réduite à 30 mètres. — Au Togo, le décret du 13 mars 1926 la portait à 200 mètres, ce qui était certainement une erreur dûe à une ancienne faute d'impression. Le décret du 23 octobre 1904, pour l'Afrique occidentale, tel qu'il avait été publié au journal officiel du 26, portait 200 mètres. Un erratum à l'article 1er, inséré au journal officiel du 29 décembre (V. R. 1905, 1, 16, note), avait rectifié ce chiffre et lui avait substitué celui de 100 mètres. Le premier décret sur le domaine au Togo, du 11 août 1930, se bornait à se référer, pour la composition du domaine public, à la législation en vigueur en Afrique occi-

Tous les textes nouveaux ont donné pour origine à la zone des pas géométriques la limite des plus hautes marées. Dans les colonies encore soumises aux anciennes ordonnances, des controverses se sont élevées, et diverses décisions de jurisprudence, notamment à la Martinique et à la Réunion, fixent l'origine de la zone à « l'herbe naissante » (1).

La zone des pas géométriques doit être réservée, non seulement sur le rivage de la mer proprement dit, mais sur le bord des étangs, marais salants, lacs ou bassins communiquant avec la mer, dont le rivage fait partie, à ce titre, du domaine public (2).

§ 463

Occupation de la zone. — Le principe de l'inaliénabilité de la zone des cinquante pas géométriques, bien qu'affirmé en termes catégoriques par les ordonnances, se trouvait déjà, en 1925 et en 1927, en contradiction avec les faits. De nombreux établissements privés s'étaient installés sur la zone, et même des villes et villages entiers y avaient été bâtis. Cette situation de fait a fini par avoir raison du principe, et divers actes législatifs l'ont sanctionnée.

Le décret du 21 mars 1882, pour la Guadeloupe, rendu applicable à la Martinique par décret du 4 juin 1887, reconnaît comme propriétaires définitifs et incommutables les détenteurs de terrains bâtis dans les villes, bourgs et villages établis dans la zone, à la condition, soit que ces terrains aient été occupés antérieurement au 9 février 1827 et détenus publiquement et paisiblement depuis cette époque, soit qu'ils aient été occupés avant la même date en vertu de permissions administratives dont les conditions avaient été remplies (3). Des titres de propriété doivent être délivrés à

dentale. Mais celui du 13 mars 1926 avait préféré en reproduire le texte, et il avait copié le journal officiel du 26 octobre 1904, sans tenir compte de l'erratum du 29 décembre. — Aussi un nouvel erratum du 13 mars 1927 (R. 1927, 1, 211) a-t-il corrigé le texte du décret du 13 mars 1926 en ramenant la largeur de la zone à 100 mètres.

(1) V. Coquet, p. 87.

(2) L'arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie du 11 mai 1880 s'en explique expressément. V. aussi l'article 15 du décret du 21 juillet 1925 (Indo-Chine) et l'article 4, *a*, 1° à 6°, du décret du 28 septembre 1926 (Madagascar).

(3) Cette consécration du droit des détenteurs, dans les villes, bourgs ou villages, n'est point, en réalité, si contraire qu'il pourrait sembler au principe de la domanialité. La réserve des pas géométriques a eu en effet pour but, dès l'origine, d'une part, de faciliter la défense des colonies, d'autre part, de favoriser la création d'agglomérations. Les villes, bourgs ou villages ont donc été établis avec l'assentiment, même de l'initiative, de l'administration. Aussi, dès l'époque antérieure aux décrets de 1882 et de 1887, les arrêts des cours locales avaient-ils reconnu un certain droit aux détenteurs. Un arrêt de la Cour d'appel de la Martinique du 16 mai 1844 avait décidé que, dans les villes ou bourgs établis sur la zone, le but de la réserve ayant été atteint, les détenteurs devaient être considérés comme propriétaires. Un autre arrêt du 8 août 1853 attribuait les pas géométriques non au domaine, mais aux propriétaires des étages supérieurs, dont la détention ne pouvait subir aucune atteinte tant que la zone n'aurait pas reçu sa destination par l'établissement d'un bourg ou d'une fortification. Ces arrêts s'inspiraient plutôt de l'esprit de la réserve que de la rigueur des textes. Les décrets ont régularisé la situation et dissipé toute équivoque.

ces détenteurs. En outre, les détenteurs de terrains bâtis qui ne remplissent pas ces conditions peuvent néanmoins recevoir aussi des titres de propriété. Pous l'application de ces dispositions, les terrains clos attenant aux habitations sont considérés comme terrains bâtis. Les titres sont délivrés par le gouverneur en conseil privé, et déterminent les diverses servitudes dont l'établissement est nécessaire dans l'intérêt des tiers et des services publics. Les droits de propriété de l'Etat sur le domaine public sont ainsi nettement transformés, en ce qui concerne ces terrains, en servitudes administratives.

Enfin, dans l'intérieur des villes, bourgs et villages, des concessions irrévocables de terrains non bâtis peuvent être accordés, à titre gratuit ou onéreux, par décret en Conseil d'Etat. C'est également un décret en Conseil d'Etat qui fixe, dans la zone, les limites des villes, bourgs et villages (1).

Un décret du 4 juin 1887 a rendu celui du 21 mars 1882 applicable à la Martinique, et un décret du 15 septembre 1901 (2) l'a étendu à la Guyane.

A la Réunion, le décret colonial du 5 août 1839 (3), tout en maintenant expressément le principe de l'inaliénabilité, avait autorisé le gouverneur à accorder, sur la réserve, des permis d'établissement avec redevances, sous condition expresse de déguerpissement sans indemnité à la première réquisition de l'autorité, avec préférence aux propriétaires des terrains limitrophes situés à la limite de la zone. Un décret du 13 janvier 1922 (4) a reproduit pour cette colonie les dispositions des décrets de 1882, 1887 et 1901 précités, mais avec certaines modifications. D'une part, aucun détenteur de terrains bâtis n'a de droit acquis à la délivrance d'un titre de propriété. Quelles que soient la situation du terrain et les conditions de la détention, la conversion de cette détention en propriété est toujours facultative pour l'administration. Le titre est délivré par le gouverneur en conseil privé. D'autre part, les terrains non bâtis peuvent être l'objet de concessions en propriété par le gouverneur, mais sous forme d'adjudication aux enchères publiques (5).

Il résulte de ces divers textes que, dans les quatre colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion,

(1) Le décret rendu en Conseil d'Etat, fixant les limites des bourgs et villages, est régulier lorsqu'il a été rendu, conformément aux articles 8 et 9 du décret du 21 mars 1882, après affiches, enquête de commodo et incommodo, et avis des services du génie militaire, de la marine, des douanes et des ponts et chaussées (Conseil d'Etat, 17 novembre 1926, R. 1929, 3, 90).

(2) R. 1902, 1, 127. — La date du 27 août 1828, qui est celle de l'ordonnance sur le gouvernement de la Guyane, y est naturellement substituée à celle du 9 février 1827.

(3) V. Delabarre de Nanteuil, t. 2, p. 270.

(4) R. 1922, 1, 551.

(5) Art. 4 : « Les terrains non bâtis seront mis aux enchères publiques dans les formes prévues pour la vente des immeubles de l'Etat, et le cahier des charges sera approuvé par le gouverneur en conseil privé ». Ce texte ne signifie pas que tous les terrains nus de la zone devront être mis aux enchères, mais que, s'il y a lieu de les concéder, c'est par la voie des enchères que le gouverneur devra procéder.

une partie de la zone des pas géométriques a subi une sorte de déclassement, par lequel elle est devenue propriété privée, tout en restant soumise à certaines servitudes imposées par les titres. Mais ce déclassement ne s'applique qu'aux terrains et immeubles qui ont fait l'objet de la procédure spéciale prescrite par les décrets, et pour lesquels des titres ont été délivrés aux détenteurs. Toute la portion de la zone qui n'a pas été touchée par cette procédure est demeurée sous le régime antérieur, c'est-à-dire que la détention des terrains y est toujours précaire et révocable sans indemnité (1).

Toutefois, si le droit des détenteurs reste précaire, le droit de l'administration d'y porter atteinte ne peut pas s'exercer arbitrairement. La réserve ayant toujours eu pour but, dès l'origine, d'assurer la défense de la colonie et de pourvoir à la sécurité publique, l'éviction des détenteurs n'est justifiée que si elle s'inspire d'un de ces motifs. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 14 novembre 1902 (2) a maintenu en possession un détenteur que l'administration avait sommé de déguerpir, par le motif que l'éviction n'était motivée ni par l'intérêt général, ni par celui de la défense. Dans l'espèce, cette éviction avait eu pour motif apparent le caractère prétendu personnel et viager du permis — ce qui n'était pas soutenable — et pour motif réel la destruction d'un appontement particulier qui faisait concurrence au port et au chemin de fer. A la suite de cet arrêt, une loi du 6 juillet 1905 (3) a autorisé le ministre des colonies à procéder au rachat de quatre établissements de batellerie, et mis à cet effet des fonds à sa disposition. La même loi dispose qu' « aucune autorisation d'établir, sur la zone des cinquante pas géométriques faisant partie du domaine public maritime de l'île de la Réunion, des installations destinées à assurer l'embarquement ou le débarquement des voyageurs ou de marchandises, ne pourra, à l'avenir, être accordée, même à titre précaire et révocable, que par décret en Conseil d'Etat. » (4)

Compétence. — Toutes les contestations relatives à la détention et à l'utilisation de la zone des pas géométriques sont, conformément aux dispositions précitées des ordonnances, de la compé-

(1) Un arrêt de la Cour de la Martinique du 12 juillet 1897 (R. 1898, 1, 57) a déclaré nulle la vente d'un terrain situé sur la zone, et rejeté les prétentions d'une commune à la propriété de ce terrain, bien que fondées sur une jouissance paisible et immémoriale, faute par elle d'avoir rempli les formalités prescrites par le décret de 1887.

(2) R. 1903, 3, 33, et les conclusions de M. Saint-Paul, commissaire du gouvernement. Ces conclusions se fondent sur l'arrêté du capitaine général Decaen du 5 mars 1807 et sur le décret colonial du 5 août 1839, mentionnés plus haut. Il est exact que ces textes définissent le but de la réserve : mais ils ne font que reproduire un principe qui remonte à l'origine même de l'établissement de la zone.

(3) R. 1905, 1, 414.

(4) Cette disposition est spéciale à la Réunion. A la Martinique, au contraire, il appartient au gouverneur d'autoriser la construction d'appontements et de magasins sur le rivage de la mer, et de porter atteinte, par cette autorisation, à la détention d'un tiers. C'est là une mesure d'intérêt général qui est conforme au but de l'institution et à la législation sur la matière (Conseil d'Etat, 14 janvier 1921, R. 1922, 3, 198).

tence des conseils du contentieux administratif (1). C'est en vain que le détenteur se pourvoirait, au cas où il serait sommé de déguerpir, devant le juge des référés, manifestement incompétent (2).

Droits acquis. — En Afrique occidentale et en Océanie, la domanialité des pas géométriques a donné lieu à une difficulté particulière, relative aux droits acquis avant la constitution de la zone. Cette question se rattache à celle, plus générale, des droits acquis au moment de la constitution du domaine public, qui sera examinée plus loin.

§ 464

Déclassement. — Un décret du 27 juillet 1930 (3), spécial à la Nouvelle-Calédonie, autorise le déclassement de parcelles de la zone des pas géométriques et organise une procédure administrative à cet effet. Ce déclassement est prononcé, après enquête et avis des services intéressés, par arrêté du gouverneur en conseil privé, soumis à l'approbation préalable du ministre des colonies. Les parcelles déclassées accroissent au domaine privé de l'Etat. L'arrêté de déclassement doit stipuler la réserve d'une servitude de passage de 10 à 20 mètres de large à compter de la limite du domaine public maritime, et du droit, au profit des marins et pêcheurs, d'accostage et de parcours pour approvisionnement en eau potable. Les parcelles déclassées peuvent être concédées par priorité au propriétaire riverain, pour lui assurer un accès au rivage de la mer. Les parcelles joignant des réserves indigènes sont affectées gratuitement à l'accroissement de ces réserves. Ces concessions et affectations emportent l'obligation de mise en valeur.

§ 465

Grèves de Saint-Pierre et Miquelon. — La seule colonie où la zone des pas géométriques n'existe pas est celle de Saint-Pierre et Miquelon. Dans ces Établissements, l'ordonnance du 18 septembre 1844 sur le gouvernement de la colonie, qui reproduit littéralement la plus grande partie des ordonnances de 1825, 1827, 1828 et 1840, s'en écarte nettement aux deux articles qui font mention de la zone réservée. L'article 18 § 2, au lieu de contenir, comme l'article correspondant de ces ordonnances, une disposition concernant l'inaliénabilité des pas géométriques, ne parle que du droit de concession attribué au commandant sur les grèves et terrains inutiles au service, en se conformant aux ordonnances et règlements qui régissent la matière. De même, l'article 105,

(1) Conseil d'Etat, 14 novembre 1902 précité. — Cpr. Ch. VI (Droit administratif colonial), § 216, p. 547.
(2) V. Tribunal civil de Saint-Denis, 25 juillet 1898 (R. 1899, 3, 62).
(3) R. 1931, 1, 108.

§§ 5 et 10, sur la compétence du Conseil du contentieux administratif, lui attribue la connaissance, non plus des empiétements sur les pas géométriques, mais des empiétements « sur la propriété publique », et des réunions de « grèves » ou terrains au domaine, en cas d'inobservation des clauses des concessions.

Cette différence de rédaction tient à une très ancienne tradition. Les « grèves » de Saint-Pierre et Miquelon ont été de tout temps utilisées pour les établissements où s'effectue le préparation et la sécherie des produits de pêche. Dès l'origine, elles ont été occupées, à cet effet, par des particuliers. Une législation, souvent remaniée, est intervenue pour en régulariser l'occupation et la concession : législation qui a abouti, après un siècle, à la transformation complète des établissements de fait en propriété pleine et entière. Les « lais et relais de la mer » ont seuls été, dès l'origine, réservés au domaine public, dont ils font toujours partie.

Après un premier arrêté du 14 ventôse an XI, qui n'avait reçu, à raison des circonstances, aucune exécution, une ordonnance du 12 mai 1819 (1) avait obligé tous les possesseurs de grèves à justifier de leurs droits dans un délai de 18 mois, faute de quoi ces grèves seraient réunies au domaine. Etaient également réunies au domaine toutes les grèves qui restaient sans emploi pendant deux ans. Des concessions nouvelles pouvaient être accordées, mais à la charge « d'établir le terrain conformément à l'usage du pays », et sous condition de retour au domaine à défaut d'établissement dans les deux ans. Ces dispositions furent renouvelées, avec plus de détails, par une ordonnance du 26 juillet 1833, qui confirma les droits des possesseurs antérieurs à l'ordonnance de 1819, en les autorisant à aliéner, à affermer et même à hypothéquer leurs concessions, mais toujours sous la condition de retour au domaine au cas d'inaccomplissement de la condition « d'établissement conforme à l'usage. »

Plus tard, le droit des concessionnaires fut converti, par décret du 7 novembre 1861, en un droit de pleine propriété, mais soumis à la double condition que les grèves resteraient toujours affectées à la préparation et à la sécherie des produits de pêche, et que les propriétaires en seraient assujettis à une redevance spéciale. Mais il n'était plus question de déchéance. La redevance était recouvrée comme une contribution, et les infractions à l'obligation d'affectation étaient punies d'amende et de destruction des constructions illicites. Quant aux lais de mer, ils restaient inaliénables, mais la jouissance en était réservée aux propriétaires des grèves.

Enfin le décret du 27 février 1927 (2) a supprimé les dernières restrictions au droit de propriété des détenteurs de grèves, autres que la redevance, et leur a accordé un droit de préemption ou de préférence pour l'établissement, sur les lais de mer, de cales et quais en prolongement de leurs terrains (3). Ce même décret

(1) Le texte de cette ordonnance se trouve dans Duvergier, année 1833, p. 396.
(2) R. 1927, 1, 248.
(3) L'atteinte à ce droit peut donner lieu à un recours devant le juge compétent pour statuer sur le contentieux des concessions, à l'exclusion du recours pour excès de pouvoir (Conseil d'Etat, 3 février 1899, R. 1899, 2, 34).

invite les propriétaires de grèves à déposer leurs titres pour être vérifiés et échangés contre des titres nouveaux. Les grèves pour lesquelles il n'aura été fait aucune demande, ou dont les titres n'auront pas paru réguliers, feront retour au domaine.

Il résulte de ces textes que les lais et relais de la mer, à Saint-Pierre et Miquelon, font seuls partie du domaine public (1). Les grèves sont entrées dans la propriété privée, et s'il en est qui aient fait ou qui doivent faire encore retour au domaine, ce ne peut être qu'au domaine privé.

§ 466

Droits acquis. — Dans toutes les colonies nouvelles, où la législation sur le domaine public a été introduite alors que la colonie était déjà habitée et le sol occupé, la question s'est élevée du maintien ou de la suppression des droits privés déjà acquis par les particuliers sur des terrains que les lois nouvelles incorporaient au domaine public.

Réserve expresse. — Beaucoup de textes ont expressément tranché la question. Le premier en date est le décret du 5 juillet 1898 pour Madagascar, additionnel au décret du 16 juillet 1897 (2) sur le domaine, dont l'article unique est conçu comme suit : « Les détenteurs actuels de terrains compris dans le domaine public à Madagascar, qui possèdent en vertu de titres réguliers et définitifs, ne pourront être dépossédés, si l'intérêt public venait à l'exiger, que conformément aux règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique. » Ce texte a été reproduit, avec quelques variantes, par l'article 10 du décret du 8 février 1899 pour le Congo (3), par l'article 9 des décrets de 1900 pour les colonies d'Afrique occidentale, du 23 octobre 1904 et du 29 septembre 1928 pour le gouvernement général, par l'article 11 du nouveau décret du 26 septembre 1902 pour Madagascar (4), par l'article 11 du

(1) La législation de cette colonie diffère en ce point de celle de la métropole et des autres colonies, où les lais et relais de la mer font partie du domaine privé. Les textes, et notamment l'article 5 du décret du 27 février 1927, ne laissent aucun doute à cet égard. Mais l'inexistence des pas géométriques a pour effet d'attribuer à l'expression « lais et relais » un autre sens que celui qu'elle prend en général dans les colonies.

(2) Le décret du 26 juillet 1897 avait attribué les sources thermales au domaine public. Un arrêt de la Cour d'appel de Madagascar du 20 mars 1901 (R. 1901, 3, 133) avait jugé que cette disposition n'avait pu porter atteinte aux droits de propriété antérieurement acquis sur ces sources.

(3) Cet article spécifie que les titres doivent être antérieurs à la promulgation du décret. La dépossession ne peut avoir lieu que moyennant le paiement ou la consignation d'une juste et préalable indemnité, fixée, sauf recours au Conseil du contentieux administratif, par une commission arbitrale de trois membres. Il en est de même, au cas où l'intérêt public exigerait, pour l'exercice des servitudes domaniales, la démolition de constructions ou l'enlèvement de clôtures ou plantations antérieures à la promulgation du décret. — V. comme exemple de droits acquis par des particuliers avant le décret du 8 février 1899, le décret du 9 juin 1920 (R. 1920, 1, 840), qui a déclassé diverses parcelles du domaine public régulièrement concédées.

(4) R. 1903, 1, 36.

décret du 14 avril 1905 pour Mayotte, par l'article 9 du décret du 29 juillet 1924 pour la Côte des Somalis, par l'article 10 du décret du 5 juillet 1921 pour le Cameroun et par l'article 9 du décret du 13 mars 1926 pour le Togo (1).

Quelque clairs que semblent ces textes, ils ont donné lieu, à deux reprises, à contestation devant les tribunaux de l'Afrique occidentale, dans des espèces où il s'agissait de terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques. Le tribunal civil de Dakar, par jugement du 7 mars 1908 (2), et la Cour d'appel de l'Afrique occidentale, par arrêt du 18 février 1916 (3), ont décidé que la promulgation des décrets de 1900 et 1904 (4) avait *ipso facto* réuni au domaine public tous les terrains compris dans la zone, et que le droit des propriétaires s'était converti en droit à indemnité. Cette solution, qui a été critiquée (5), paraît bien contraire au texte, reproduit plus haut, où il est exprimé que les détenteurs actuels « ne pourront être dépossédés, si l'intérêt public venait à l'exiger », que moyennant une indemnité fixée par arbitres. Puisque la dépossession ne peut être prononcée que « si l'intérêt public l'exige », il est clair qu'il y a là une question d'espèce à résoudre dans chaque cas, c'est-à-dire que l'administration doit prononcer spécialement la dépossession de chaque détenteur. Cette dépossession doit, de plus, s'inspirer de motifs d'intérêt public, à peine de détournement de pouvoir (6).

En Indo-Chine, l'arrêté précité du gouverneur général du 22 décembre 1899, sur le domaine (7), à l'article 7, portait que « les droits privés de propriété, d'usufruit et d'usage pouvant exister sur les zones réservées de 10 et 81 mètres (chemins de halage et pas géométriques) sont reconnus et maintenus, à la condition, toutefois, d'avoir été acquis légalement et antérieurement à la promulgation du présent arrêté, le tout sans préjudice pour l'administration du droit d'expropriation, toujours possible, pour cause d'utilité publique ». Cette disposition est confirmée, en termes à peu près identiques, par l'article 6 de l'arrêté du 15 janvier 1903. La réserve des droits acquis a donc, en Indo-Chine, beaucoup moins de portée qu'ailleurs. Mais on sait que, dans ce gouvernement général, la législation domaniale est incomplète et n'a encore fait l'objet d'aucun décret.

Il existe donc, dans presque toutes les colonies, une réserve des droits antérieurs analogue à celle de l'Edit de Moulins, et on

---

(1) Tous ces textes sont identiques à celui du Congo.
(2) R. 1908, 3, 373.
(3) R. 1916, 3, 132.
(4) Le décret du 29 septembre 1928 reproduit presque littéralement les dispositions de ces décrets.
(5) V. les notes sous les jugement et arrêt précités.
(6) V. l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 novembre 1902 pour la Réunion, cité plus haut, p. 276. — Les jugement et arrêt précités soulèvent encore une autre question Ils considèrent que l'incorporation au domaine public de la zone des pas géométriques résulte des décrets de 1900 et de 1904. C'est là une question au moins controversée. V. plus haut, p. 271, n. 7.
(7) R. 1900, 1, 151.

a pu dire justement que « chaque colonie a son 1566 » (1). La date au delà de laquelle ces droits doivent remonter est fixée avec précision par les textes. C'est la date de promulgation du décret qui a établi l'inaliénabilité du domaine public (2).

Océanie. — Absence de réserve. — A Taïti, où aucun texte spécial n'a été rendu en ce qui concerne le domaine, la composition et l'inaliénabilité du domaine public résultent de la promulgation de la loi taïtienne du 23 mars 1866, qui a rendu les codes français applicables dans ce qui constituait alors le « protectorat ». Il a été jugé, par un arrêt très fortement motivé du tribunal supérieur de Papeete du 27 octobre 1898 (3), que l'application du code civil n'avait pu porter atteinte aux droits acquis, lesquels étaient très nombreux, la législation indigène admettant la propriété privée sur les « lacs, passes, trous à thon et rivages de la mer ». La doctrine de cet arrêt a été confirmée par arrêt de rejet de la Chambre des requêtes du 27 avril 1900 (4).

Aux îles Marquises, le décret du 31 mai 1902 ne contient aucune réserve des droits acquis antérieurs. Bien au contraire, ce décret, qui réglemente la propriété, et qui oblige les détenteurs de toutes les terres, à peine de déchéance, à produire leurs titres dans le délai d'une année, porte, à l'article 5, que « les rivages de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées, non plus qu'une zone de 50 mètres à partir de cette limite, les cours d'eau, places, chemins, routes et voies de communication de toute sorte, les ports, rades et généralement les biens de toute nature que le code civil et les lois françaises déclarent non susceptibles de propriété privée, ne peuvent faire l'objet d'une demande en reconnaissance ». On ne saurait dire plus clairement que la détention de terrains compris dans la classification ci-dessus ne peut pas être reconnue. Pourtant un arrêt du tribunal supérieur de Papeete du 19 avril 1906 (5) a décidé le contraire, en se fondant, d'abord sur des principes, qui ne sauraient prévaloir contre un texte, et ensuite sur l'article 12

(1) Coquet, op. cit. p. 125.

(2) A Madagascar, 21 septembre 1898, date de promulgation du décret du 5 juillet 1898. Le décret du 26 septembre 1902 réserve les droits antérieurs « à la promulgation du présent décret », ce qui reporterait la date au 14 novembre 1902. Mais cette formule a été copiée sur les décrets de 1899 et de 1900, et il n'est pas vraisemblable que le domaine ait entendu renoncer à l'inaliénabilité acquise depuis 4 ans. — En Afrique équatoriale, la date est celle du 18 avril 1899 ; dans les colonies de l'Afrique occidentale, 19 octobre 1900, pour le Sénégal, 8 octobre 1900 ; pour la Côte d'Ivoire, 10 octobre 1900 ; pour le Dahomey, 20 mai 1901 pour la Guinée, dates expressément maintenues par l'article 9 du décret du 23 octobre 1904 ; pour la Côte des Somalis, la date est celle du 4 septembre 1924 ; pour le Cameroun, le 15 octobre 1921 ; pour le Togo, le 24 septembre 1921 (ces deux dates, qui sont celles de la promulgation du décret du 11 août 1920, doivent être maintenues, bien que le décret du 5 juillet 1921 pour le Cameroun se réfère à sa propre promulgation, qui est des 15 septembre 1921; celui du Togo, du 13 mars 1926, confirme la date de 1921). Pour l'Indo-Chine, la date est celle de la promulgation de l'arrêté du 22 décembre 1899 : 8 janvier 1900, date expréssément maintenue par l'article 6 du décret du 15 janvier 1903.

(3) R. 1899, 3, 54.

(4) R. 1900, 3, 77.

(5) R. 1907, 3, 300.

du décret, aux termes duquel, « nonobstant toutes déchéances ou rejets de déclarations, les immeubles dévolus à l'Etat comme biens vacants peuvent, tant qu'ils sont entre les mains du domaine, être restitués, dans l'état où ils se trouvent, aux anciens propriétaires qui justifient de leurs droits ». Mais il suffit de lire l'article entier pour se convaincre que cette disposition n a d'autre but que de permettre à l'administration une mesure d'équité par laquelle elle peut relever de la déchéance ou du rejet de leur déclaration ceux qui ont encouru la forclusion ou qui n'ont pas produit ou pu produire les pièces décisives. Mais l'administration n'est nullement autorisée à exempter qui que ce soit de l'interdiction absolue prononcée par l'article 5 d'exercer un droit de propriété sur une partie quelconque du domaine public.

Le décret du 31 mai 1902, à l'encontre de tous les autres, ne connaît donc pas de « droits acquis », ce qui peut s'expliquer par cette considération que, dans ces îles où la propriété était très confuse et incertaine, le législateur français la constituait pour la première fois pas mesure d'ensemble, de manière à ne « reconnaître » plus d'autres propriétaires que ceux à qui l'administration aurait délivré des titres. Il était concevable, dans ces conditions, que l'administration se réservât tout ce qui fait partie du domaine public et refusât de délivrer aucun titre sur les dépendances de ce domaine.

Madagascar. — Transformation des droits antérieurs en créances d'indemnité. — C'est sans doute une conception analogue qui a inspiré l'article 18 du nouveau décret du 28 septembre 1926 sur le domaine à Madagascar. Aux termes de cet article, « si des particuliers étaient en mesure de revendiquer, au moment de la promulgation du présent décret dans la colonie (1), des droits de propriété et autres droits réels relatifs à des biens dépendant du domaine public, ces droits seraient transformés en des créances d'indemnités fixées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et soumises à la déchéance prévue par les articles 237 et suivants du décret du 30 décembre 1912 (2). » Les droits antérieurs ne sont donc pas complètement méconnus, comme aux Marquises, mais transformés d'ores et déjà en créance d'indemnité, le décret valant expropriation. C'est la thèse du jugement et de l'arrêt précités du tribunal de Dakar et de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale (3), thèse qui, cette fois, a passé dans le texte législatif.

§ 467

Délimitation. — La délimitation du domaine public n'a été, dans les anciennes colonies, réglementée par aucun texte général.

(1) Cette promulgation a été faite par arrêté du 13 avril 1927 (J. O. du 16).
(2) Il s'agit de la déchéance quinquennale. V. le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (R. 1913, 1. 177).
(3) V. plus haut, p. 280.

Certains pouvoirs de délimitation, comme on l'a vu plus haut, ont été accordés, sur la zone des pas géométriques, aux gouverneurs, ou à un décret en Conseil d'Etat. Dans les Etablissements de l'Inde, un décret du 18 mai 1920 (1) a autorisé le gouverneur en conseil privé à déterminer, dans les fleuves et rivières affluant directement ou indirectement à la mer, les points de cessation de la salure des eaux, ainsi que les limites de la mer. Un décret du 30 mai 1923 a donné les mêmes pouvoirs au gouverneur de la Guyane (2). Mais les ordonnances organiques sont muettes, et aucun des textes fondamentaux sur la matière (loi du 22 décembre 1789, loi du 14 floréal an XI, décret du 21 février 1852, etc...) n'a été rendu applicable aux colonies. Aussi la question des limites du domaine public s'est-elle toujours présentée, en jurisprudence, sous la forme d'une question de fait ou de droit directement soumise au Conseil du contentieux administratif et tranchée par lui, en vertu du pouvoir qui est reconnu en cette matière à la juridiction administrative, aux colonies comme dans la métropole (3).

Les décrets sur le domaine public, dans les nouvelles colonies, sont, au contraire, explicites, et accordent aux gouverneurs le pouvoir de délimitation du domaine public, en même temps que celui de déclassement des parties de ce domaine devenues sans objet.

Le décret du 8 février 1899 pour l'Afrique équatoriale contient, aux articles 6 et 8, deux dispositions qui ont passé, avec quelques modifications, dans la plupart des autres textes. L'article 6 porte qu'en cas de doute ou de contestation sur les limites du domaine public ou l'étendue des servitudes établies en vertu des articles 2 et 3 (chemins de halage et lignes télégraphiques), il est statué par décision de l'administrateur chef de région (aujourd'hui lieutenant-gouverneur), rendue après avis de l'agent local des travaux publics. Sa décision peut être déférée au gouverneur général, qui statue lui-même, sauf recours au conseil du contentieux administratif. L'article 8 décide que les portions du domaine public qui seraient reconnues sans utilité pour les services publics pourront être déclassées par un décret rendu sur la proposition du ministre des colonies, et rentreront alors dans le domaine de l'Etat.

En Afrique occidentale, après quelques variantes résultant des décrets spéciaux à chaque colonie de 1900 et 1901, les articles 5 et 7 du décret du 23 octobre 1904 et du décret du 29 septembre 1928 ont attribué aux lieutenants-gouverneurs la décision

(1) R. 1920, 1, 864.
(2) R. 1923, 1, 571.
(3) Conseil d'Etat, 9 décembre 1904 (R. 1905, 3, 49) : « Considérant qu'il appartenait au Conseil du contentieux et qu'il appartient au Conseil d'Etat de rechercher si les versants de la ravine dite « Bras des merles » (à la Réunion), sur les quels des coupes ont été pratiquées par le requérant, étaient compris dans le domaine public ». — Cpr. Conseil d'Etat, 6 janvier 1926, R. 1928, 3, 65. — Les tribunaux sont également compétents pour trancher la question de propriété entre le domaine public et les particuliers, sous réserve des questions préjudicielles de légalité et d'interprétation des actes administratifs (C. Cour d'appel de Madagascar, 5 octobre 1910, R. 1911, 3, 147), et la jurisprudence citée par l'arrêt et en note).

sur les limites du domaine public et l'étendue des servitudes domaniales, sauf recours au conseil du contentieux administratif. Les déclassements sont prononcés par le gouverneur général, sauf approbation du ministre des colonies. Même disposition au Cameroun, où la délimitation est prononcée par le commissaire de la République et le déclassement par décret (1), au Togo, où le commissaire de la République a le pouvoir de délimiter et de déclasser (2) ; à la Côte des Somalis, qui suit le régime du Togo (3).

En ce qui concerne spécialement les eaux dépendant du domaine public, les articles 4 à 6 du décret du 5 mars 1921 (l'article 4 modifié par le décret du 21 mars 1928) (4) disposent que les limites en sont fixées par arrêtés des lieutenants-gouverneurs pris en conseil d'administration ou privé, ces limites étant déterminées en principe par le niveau atteint par les eaux avant tout débordement. Ces arrêtés déterminent aussi les points où les cours d'eau commencent à être navigables ou flottables, et les limites séparant les rives des cours d'eau et des lagunes du rivage de la mer. Une délimitation nouvelle peut être demandée, en cas de changement dans les limites naturelles, par les riverains intéressés, qui peuvent même, à défaut de décision dans l'année, saisir le Conseil du contentieux administratif. Les arrêtés de délimitation, qui sont toujours pris sous la réserve des droits de propriété, peuvent être l'objet d'un recours devant le Conseil du contentieux administratif. Les actions tendant à contester les limites du domaine public, ou à faire reconnaître des droits acquis sur les terrains compris dans une délimitation, doivent être intentées dans les deux ans de la publication de l'arrêté.

En Indo-Chine, où les arrêtés des 22 décembre 1899 et 15 janvier 1903 avaient partagé entre le gouverneur général et les chefs d'administration locale, suivant des règles d'ailleurs différentes, la délimitation et le déclassement, les décrets du 21 juillet 1925, par leurs articles 13 et 14, ont donné compétence exclusive au gouverneur général en Cochinchine, dans les trois concessions françaises et au Laos, pour prononcer aussi bien la délimitation que le classement ou déclassement, qu'ils appellent affectation et désaffectation. Ces derniers textes ne réservent pas le recours au Conseil du contentieux administratif, comme faisait le décret de 1903. Mais ils se bornent à énoncer quelques principes, et confirment le décret de 1903 pour l'attribution de compétence qu'ils font au gouverneur général.

A Madagascar, les décrets des 16 juillet 1897 et 26 septembre 1902 avaient attribué la délimitation aux autorités locales, sauf recours au gouverneur général et ensuite au conseil du contentieux, et le déclassement au gouverneur général, sous réserve de l'approbation ministérielle. Deux arrêtés du gouverneur général des

(1) Art. 6 et 8 du décret du 5 juillet 1921.
(2) Art. 5 et 7 du décret du 13 mars 1926. — Le déclassement doit être approuvé par le ministre des colonies.
(3) Art. 5 et 7 du décret du 29 juillet 1924.
(4) R. 1921, 1, 659, et 1928, 1, 432.

26 février 1908 (1) et 8 avril 1911 (2) avaient réglé toute la procédure. Mais le décret du 26 septembre 1926 a introduit un système tout nouveau. Ce décret distingue, comme il a été dit plus haut (3), entre le domaine public naturel, artificiel et légal. En ce qui concerne le premier, l'article 6 dispose que « la formation du domaine public naturel résulte uniquement de phénomènes physiques ». Il n'y a donc lieu à aucune délimitation. Il appartient à la juridiction administrative, le cas échéant, de reconnaître les limites de ce domaine par application des règles posées à l'article 4, 1° à 9°. Pour le domaine public artificiel, il y a lieu de distinguer. Le domaine public militaire et le domaine public mobilier (sauf les archives, et les collections des musées et bibliothèques), doivent faire l'objet d'une déclaration définitive de classement par le gouverneur général. Tout le reste est délimité, en tant que de besoin, par le texte même du décret (4), et en tout cas par la possession, les conditions d'acquisition et l'aménagement qui sont les conditions indispensables de la constitution de ce domaine. Enfin le domaine public légal (pas géométriques) a pour limite la ligne tracée à 81 m. 20 de celle des plus hautes marées.

Le déclassement de toutes les portions du domaine public qui seraient reconnues « susceptibles d'être déclassées », c'est-à-dire qui ne rempliraient plus leur objet, peut être prononcée par le gouverneur général, sauf approbation ministérielle (5). Le déclassement peut s'appliquer aux sources (6), et, en ce qui concerne les pas géométriques, être prononcé par zones ou régions d'étendue variable : il est alors soumis à une enquête identique à celle de l'expropriation.

Le décret ne prévoit aucun recours contre les actes de délimitation.

§ 468

Immatriculation des biens du domaine public. — Le droit de délimitation, de classement et de déclassement du domaine public, reconnu à l'autorité administrative, est incompatible avec toute autre procédure tendant à constituer un titre de propriété à l'Etat ou à la colonie sur ce domaine, et notamment avec la procédure d'immatriculation. Quelques textes s'en expliquent

(1) R. 1909, 1, 626.
(2) R. 1912, 1, 541. Cet arrêté a été rendu applicable aux Comores par arrêté du 22 août 1914 (R. 1916, 1, 609).
(3) § 458, p. 266.
(4) Ainsi, les dépendances des ports de commerce sont délimitées, d'une part, par les lignes extérieures des ouvrages de protection des eaux, d'autre part, par la ligne inférieure des quais et terre-pleins ; les chemins réservés le long des canaux, par le bord extérieur de ces chemins ; les voies publiques et leurs dépendances, dans la limite des terrains occupés ; les voies ferrées et leurs dépendances, dans les limites des terrains occupés ou nécessaires à leur aménagement, etc... Les termes : dans les limites des terrains occupés, reviennent perpétuellement.
(5) Art. 44.
(6) Art. 4, 9°

epxressément, à l'instar de la loi tunisienne (1). Ce sont le décret du 28 mars 1899 sur la propriété en Afrique équatoriale (2) et les décrets des 16 juillet 1897 (3) et 4 février 1911 sur la propriété à Madagascar (4). Partout ailleurs les textes sont muets: mais la jurisprudence n'hésite pas à appliquer le principe (5). On a pu se demander néanmoins si l'immatriculation des biens du domaine public, bien qu'inutile, pouvait être requise par l'Etat ou la colonie. La Cour de l'Afrique occidentale s'est prononcée pour la négative (6) ; la Cour d'appel de Madagascar, au contraire, a jugé l'immatriculation possible (7), et l'administration des domaines, dans cette colonie, avait en fait eu recours à l'immatriculation : procédé contestable et qui pouvait soulever des doutes sur la portée juridique de l'opération. Aussi l'article 8 du décret du 28 septembre 1926 sur le domaine à Madagascar a-t-il pris soin de déclarer que « les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles, alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure instituée par le règlement organisant le régime foncier dans la colonie ».

Une curieuse circulaire du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 16 août 1911 (8), tout en reconnaissant que l'immatriculation n'est pas nécessaire, en recommande pourtant l'emploi, soit pour suppléer à la délimitation des pas géométriques, soit pour remplacer la procédure d'expropriation au cas d'exécution de travaux publics. Elle en donne pour raison, d'une part, que la délimitation se fait sous la réserve des droits des tiers, tandis que l'immatriculation suscite immédiatement les oppositions qui doivent se produire dans un court délai à peine de forclusion ; d'autre part, que la procédure d'expropriation est compliquée, à cause de la difficulté de trouver et d'atteindre les propriétaires, tandis que la procédure d'immatriculation les oblige à se révéler. Cette circulaire ne paraît pas d'ailleurs faire une très exacte distinction entre le domaine public et le domaine privé, ce dernier comprenant notamment les terres vacantes et sans maître.

Biens du domaine public immatriculés à des particuliers. — A l'inverse, lorsqu'un particulier a demandé et obtenu l'immatriculation d'un immeuble faisant partie ou dont certaines portions font partie du domaine public, si l'administration des domaines a fait opposition et si elle a été déboutée, la chose jugée s'oppose à ce que la propriété privée puisse être contestée. Il

(1) Loi du 1er juillet 1885, art. 42.
(2) R. 1899, 1, 158. — Art. 28 : Les parties du domaine public comprises dans un immeuble immatriculé ne sont pas assujetties à l'immatriculation, et les droits qui s'y appliquent subsistent indépendamment de toute inscription.
(3) R. 1898, 1, 12. Texte (art. 38) identique à celui de l'Afrique équatoriale.
(4) R. 1911, 1, 281. — Art. 4: Si des parties du domaine public sont englobées dans un immeuble immatriculé, elles restent régies par le décret du 26 septembre 1902, indépendamment de toute inscription et de toute réserve.
(5) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 18 février 1916 (R. 1916, 3, 132).
(6) Arrêt précité.
(7) Arrêt du 7 août 1901 (R. 1901, 3, 135).
(8) R. 1912, 1, 870.

appartient en effet au juge de l'immatriculation de statuer sur les oppositions, et à l'autorité judiciaire de reconnaître le caractère de domanialité publique appartenant à un immeuble, sauf à renvoyer à l'autorité administrative, s'il y a lieu, les questions préjudicielles nécessaires (1). Lorsque l'administration des domaines n'a point fait opposition, et qu'aucun débat contradictoire n'a été élevé, la question est beaucoup plus délicate. Malgré l'effet absolu du jugement d'immatriculation, il faut reconnaître, d'une part, qu'il n'y a pas chose jugée, puisqu'aucun litige n'a été soulevé, et d'autre part que l'administration ne saurait être présumée avoir renoncé à ses droits, le domaine public étant imprescriptible et inaliénable. Tel paraît bien être le sens des articles précités des décrets spéciaux à l'Afrique équatoriale et à Madagascar (2). Il faut pourtant excepter le cas où la procédure d'immatriculation aurait eu pour objet et pour effet de faire reconnaître des droits antérieurs au texte législatif qui a attribué au domaine public la parcelle litigieuse (3).

§ 469

Police du domaine public. — Il appartient aux chefs des colonies et territoires d'édicter les règles relatives à la police, à la conservation et à l'utilisation du domaine public, à la police du roulage, ainsi qu'à l'exercice des servitudes d'utilité publique et des servitudes militaires. Ce pouvoir leur est attribué en termes exprès, à Madagascar, par l'article 36 du décret du 28 septembre 1926 ; en Afrique occidentale, par l'article 8 du décret du 29 septembre 1928 ; à la Côte des Somalis, par l'article 8 du décret du 29 juillet 1924 ; en Afrique équatoriale, par l'article 9 du décret du 8 février 1899 (4) ; au Cameroun, par l'article du 19 du décret 5 juillet 1921 ; au Togo, par l'article 8 du décret du 13 mars 1926. Ces trois derniers décrets réservent l'approbation du ministre des colonies ; mais, au Togo et au Cameroun, les règlements deviennent définitifs s'ils n'ont pas été désapprouvés dans les 3 mois.

La compétence, pour statuer sur les contraventions en matière domaniale, a été réglée de trois manières différentes. Les plus anciens décrets, tels que celui du 8 février 1899 pour l'Afrique équatoriale, ou le décret aujourd'hui abrogé du 26 septembre 1902, pour Madagascar, et plus récemment les décrets précités des 5 juillet 1921 et 13 mars 1926 pour le Cameroun et le Togo, portent que le chef de la colonie prononce sur les contraventions sauf recours

(1) Cour d'appel de Madagascar, 5 octobre 1910, R. 1911, 3, 147. — Un autre arrêt de la même cour du 8 novembre 1911 (R. 1912, 3, 84) semble abandonner cette doctrine, sans raison appréciable. — Encore l'autorité judiciaire serait-elle compétente pour déclarer nul et non avenu un acte administratif qui aurait arbitrairement englobé dans le domaine public ou privé la propriété d'un particulier. V. Cour d'appel d'Aix, 9 mars 1925, R. 1925, 3, 100.

(2) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mars 1930 (R. 1930, 3, 160). — Cpr. Chapitre XII, § 434, p. 228.

(3) V. la circulaire du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 19 février 1917, R. 1918, 1, 371.

(4) Ch. VI (Droit administratif colonial), § 213, p. 546.

au Conseil du contentieux. A Madagascar et à la Côte des Somalis, la compétence est attribuée directement au Conseil du contentieux par les décrets des 28 septembre 1926 et 29 juillet 1924. Le plus récent décret, celui de l'Afrique occidentale, attribue compétence aux tribunaux de simple police.

En Indo-Chine, l'arrêté du gouverneur général du 15 janvier 1903 porte, à l'article 9, que « la police du domaine public est faite suivant les dispositions des règlements particuliers et chaque nature de biens constituant ce domaine. » L'article 8 porte que l'administration, la conservation et l'entretien du domaine public appartiennent, sous la haute direction du gouverneur général, soit aux chefs des administrations locales, avec le concours du service des travaux publics, soit à l'autorité militaire ou au service de la marine, soit au service des postes et télégraphes. L'arrêté ne contient et ne pouvait contenir aucune disposition sur la compétence en matière de contraventions. Il a été indiqué plus haut (1) que la compétence appartient, en matière de contraventions de grande voirie, aux conseils du contentieux administratif pour tout ce qui concerne la police des chemins de fer, et aux tribunaux judiciaires pour ce qui concerne les voies publiques. C'est également devant les tribunaux de droit commun que sont poursuivies les infractions aux règlements sur la police des cours d'eau (2).

SECTION II.

Domaine privé.

§ 470

Composition. — Le domaine privé, aux colonies comme en France, se compose de tous les biens que l'Etat et ses subdivisions détiennent dans les conditions de la propriété privée. L'énumération et la classification qui en sont données par les articles 20 à 23 du décret du 28 septembre 1928 pour Madagascar peut être transportée dans toutes les colonies. Ces textes distinguent trois catégories de biens du domaine privé, suivant qu'ils appartiennent au domaine en vertu du droit de souveraineté, en vertu de transmissions à titre gratuit ou onéreux, ou par suite de la transformation des dépendances du domaine public (lais et relais de la mer, atterrissement fluviaux, portions déclassées du domaine public).

---

(1) D. 13 nov. 1926 (R. 1927, 1, 111). V. ch. VI, § 214, p. 546.

(2) Arrêté du gouverneur général du 12 mai 1913 (R. 1915, 1, 708), art. 4. — Appartenait-il au gouverneur général de déterminer la compétence? V. le § 214.

Terres vacantes et sans maître. — La seule catégorie qui doive retenir ici l'attention est la première, celle des biens attribués au domaine en vertu du droit de souveraineté. Si on laisse de côté les biens vacants on en déshérence (1), les objets mobiliers perdus ou abandonnés, et les épaves (2), pour lesquels la législation coloniale correspond à celle de la métropole, les biens réclamés par le domaine en vertu du droit de souveraineté sont avant tout 1° les biens meubles et immeubles ayant appartenu aux anciens souverains du pays ; 2° les terres vacantes et sans maître.

L'attribution au domaine de ces deux catégories de biens serait indiscutable, si l'administration ne leur avait donné une extension démesurée, en considérant que les anciens souverains étaient propriétaires de toutes les terres, les habitants du pays n'en ayant que la jouissance plus ou moins précaire. Cette prétention, qui s'est fait jour surtout en Afrique occidentale, a reçu une consécration législative par l'article 29 du décret du 28 septembre 1926, pour Madagascar, aux termes duquel « l'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains non bâtis ni enclos qui, au jour de la promulgation dans la colonie du présent décret, ne sont pas possédés par des tiers en vertu de titres fonciers d'immatriculation ou de titres réguliers de concession. » Le texte ajoute, il est vrai, que « cette présomption pourra être combattue par la preuve contraire établissant, en ce qui concerne notamment les indigènes, que leur droit de propriété est antérieur à la loi (malgache) du 9 mars 1896. » Mais il ajoute aussitôt que « le témoignage ne sera pas, en cette matière, admis comme moyen de preuve susceptible d'être opposée à la présomption ci-dessus établie », ce qui laisse la plupart des propriétaires à la discrétion de l'administration, faute de titres réguliers. L'article 31 accentue ce caractère de dépendance en décidant que ceux qui possèdent paisiblement leurs biens depuis de longues années et qui les cultivent « *pourront* » obtenir des titres définitifs de propriété.

Le terme de « terres vacantes et sans maître » s'élargit aussi indéfiniment, même sans faire appel à la théorie du domaine éminent, par cela seul que, dans beaucoup de colonies, la propriété est organisée sous la forme collective (3).

§ 471

Gestion. — La gestion du domaine privé, non forestier ni minier, a fait l'objet d'arrêtés détaillés de plusieurs chefs de colonies, notam-

---

(1) La matière des successions vacantes, européennes et indigènes, et de la curatelle, a été traitée plus haut, Ch. III, § 133.

(2) Le décret du 4 janvier 1919 (R. 1919, 1, 499) a rendu applicable aux colonies la loi du 16 novembre 1918 sur le sauvetage des épaves. V. aussi, pour les Nouvelles-Hébrides, un arrêté franco-britannique du 7 avril 1923 (R. 1926, 1, 425).

(3) V. l'article de doctrine sur le régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française, R. 1908, 2, 1.

ment par les arrêtés du 23 novembre 1924 pour le Cameroun (1), du 15 septembre 1926 pour la Côte des Somalis (2), et surtout à Madagascar par l'arrêté du 12 août 1927 (3), qui contient, comme le décret du 28 septembre 1926 dont il règle l'application, nombre de dispositions originales, spécialement en ce qui concerne l'affectation et la désaffectation.

La question de la représentation en justice du domaine privé a été traitée au ch. II, § 35, p. 92.

§ 472

Domaine pénitentiaire. — A la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie, où les terres vacantes et sans maître ont toutes été attribuées à l'Etat (4) par le décret du 15 novembre 1898, pour la première de ces colonies, et par le décret du 10 avril 1897 pour la seconde, et où, bien avant ces décrets, l'Etat s'en considérait comme propriétaire, une partie de ce domaine a été réservée et affectée aux besoins de la transportation pour constituer un domaine pénitentiaire. La délimitation de ce domaine a été faite à la Guyane par décrets des 30 mai 1850, 5 décembre 1882, 24 mars 1887, 24 juillet 1928 (5) et 16 janvier 1929 (6), et à la Nouvelle-Calédonie, où la loi du 23 mars 1872 avait désigné la presqu'île Ducos, l'île des Pins et l'île Maré comme lieux de déportation, par décret du 16 août 1884. Dans cette dernière colonie, le territoire ainsi affecté aux besoins de la transportation n'a cessé de décroître par des désaffectations successives (7). L'affectation au domaine pénitentiaire rendait les territoires compris dans les délimitations indisponibles pour d'autres objets et notamment pour la colonisation. La plupart des décrets de désaffectation attribuent les territoires affectés à la colonisation ou à l'administration locale.

---

(1) R. 1926, 1, 403.
(2) R. 1927, 1, 943.
(3) R. 1928, 1, 529.
(4) V. § 474.
(5) R. 1928, 1, 675.
(6) R. 1930, 1, 64. — Ce décret reproduit le texte du décret précédent, tout en corrigeant une « erreur » trop considérable pour être rectifiée par voie de simple erratum.
(7) Décrets des 6 octobre 1897 (R. 1898, 1, 71) ; 8 décembre 1903 (R. 1904, 1, 358); 7 avril 1905 (R. 1905, 1, 239) ; 22 avril 1909 (R. 1909, 1, 452) ; 14 décembre 1909 (R. 1911, 1, 400) ; 14 février 1911 (R. 1911, 1, 320) ; 29 mai 1911 (R. 1912, 1, 66) ; loi du 24 novembre 1911, désaffectant l'île des Pins comme lieu de déportation simple (R. 1912, 1, 160) ; décrets des 16 septembre 1912 (R. 1913, 1, 59) ; 3 septembre 1913 (R. 1914, 1, 80) ; 23 septembre 1913 (R. 1914, 1, 158) ; 30 juillet 1914 (R. 1915, 1, 274) ; 6 septembre 1921 (R. 1922, 1, 54) ; loi du 28 juillet 1923 (R. 1923, 1, 857), modifiant la loi du 23 mars 1872 et remplaçant la presqu'île Ducos, comme lieu de déportation, par l'établissement dit « camp central » à l'île Nou ; décrets des 7 juillet 1925 et 31 mars 1927 (R. 1926, 1, 219, et 1927, 1, 238) ; loi du 31 mars 1931 (R. 1931, 1, 280), déclassant le « camp central » ; décret du 1er mai 1931 (R. 1931, 1, 556), désaffectant la colonie comme lieu de relégation.

SECTION III.

Répartition du domaine.

§ 473

Historique. — La répartition du domaine, tant public que privé, entre l'Etat, les colonies ou groupes de colonie, a beaucoup varié.

A l'origine, il n'existait aux colonies d'autre domaine, public ou privé, que celui de l'Etat. La première atteinte a été portée à ce principe par les célèbres ordonnances des 26 janvier et 17 août 1925, qui mettaient à la charge des colonies toutes les dépenses locales, à la seule exception de celles de la guerre et de la marine, et, comme contrepartie, attribuaient aux colonies, intégralement, l'ensemble de leurs revenus locaux (1). L'article 3 de l'ordonnance du 17 août ajoute que « les établissements publics de toute nature et les propriétés domaniales existant dans nos diverses colonies leur seront remis en toute propriété, à la charge de les réparer et entretenir, et de n'en disposer que sur notre autorisation. Sont également remis aux colonies les noirs et les objets mobiliers attachés aux différentes branches du service. » Enfin, l'article 4 portait que « ne sont pas compris dans les établissements dont il est question à l'article précédent les bâtiments militaires (à l'exception des hôpitaux), les fortifications, les batteries, forts et autres ouvrages, lesquels restent propriété de l'Etat ».

Malgré la rédaction très défectueuse de ces textes, il en résulte certainement que l'ensemble du domaine public et privé était abandonné aux colonies, à la seule exception du domaine militaire, qu'il s'agît d'ailleurs, pour ce dernier, du domaine public ou du domaine privé. C'est d'ailleurs l'interprétation qui a toujours prévalu (2).

§ 474

Anciennes colonies. — Ces ordonnances visent nommément

(1) V. le Chapitre IX (Organisation financière), § 320.

(2) Cette interprétation a pourtant été contestée. M. Dislère (n° 883) estime que l'abandon aux colonies se restreint aux « propriétés domaniales », c'est-à-dire, celon cet auteur, aux habitations et exploitations, mais ne s'étend pas aux biens du domaine public, non plus qu'aux terres vacantes et sans maître. Mais l'article 3 vise encore les « établissements publics », et la réserve au profit de l'Etat, par l'article 4, du domaine militaire, prouve bien qu'à part cette seule exception, tout le reste est abandonné aux colonies. — La légalité des ordonnances de 1925 a été contestée, notamment dans les discussions à la chambre des députés en 1845 et 1846. On invoquait l'article 8 de la loi du 22 novembre 1790, aux termes duquel le domaine de l'Etat ne peut être aliéné que par une loi. Mais la loi de 1790 n'a pas d'application aux colonies, et il y était au contraire de règle et de tradition que tous les pouvoirs y étaient concentrés entre les mains du roi, qui disposait librement du domaine. Le gouvernement avait d'ailleurs pris soin, avant de rendre l'ordonnance du 17 août, de faire approuver par les chambres celles des dispositions de l'ordonnance du 26 janvier qui avaient besoin de leur concours, concernant la nouvelle classification des dépenses des colonies (loi de finances du 13 juin 1925).

les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de Bourbon, de la Guyane, du Sénégal et de l'Inde. Elles sont muettes sur Saint-Pierre et Miquelon, où le domaine public et privé n'a jamais cessé d'appartenir à l'Etat. Les divers textes relatifs à cette colonie ne mentionnent jamais que « le domaine », sans aucune spécification (1).

Aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion, bien que l'article 4 de l'ordonnance du 17 août 1825 ne réserve au profit de l'Etat que le domaine militaire, il faut réserver également les pas géométriques, et, *a fortiori*, les rivages de la mer. A vrai dire, la question a été longtemps controversée (2), et ce n'est que près de soixante ans après l'ordonnance qu'elle a été résolue par des textes. Mais ces textes sont décisifs, soit qu'on les considère comme une interprétation de l'ordonnance, soit qu'ils aient entendu innover. C'est ainsi que le décret du 21 mars 1882, pour la Guadeloupe, mentionne « la zone des 50 pas géométriques réservée à l'Etat » et enjoint de faire recette au budget métropolitain du produit des concessions à titre onéreux (3). Comme il a été dit plus haut (4), ce décret a été rendu applicable à la Martinique le 4 juin 1887, à la Guyane le 15 septembre 1901 et à la Réunion le 13 janvier 1922. Le décret qui porte cette dernière date, dont les dispositions ne laissent aucun doute (5), se donne comme une modification des dispositions concernant l'inaliénabilité des pas géométriques, dispositions qu'il énumère et parmi lesquelles il vise le décret colonial du 5 août 1859 (6), lequel attribue très nettement les pas géométriques à la colonie (7). Le décret de 1927 a donc entendu modifier la législation antérieure, ou considérer que l'assemblée coloniale de 1839 avait excédé ses pouvoirs.

Aucun décret analogue n'a été rendu pour les Etablissements de l'Inde. Au Sénégal, devenu aujourd'hui une portion de l'Afrique occidentale, où l'ordonnance de 1925 ne paraît pas avoir été promulguée (8), et où l'existence ancienne des pas géométriques est contestée (9), les décrets de 1900 et 1903 ont remanié la légis-

(1) Ordonnance du 12 mai 1919, art. 2, 3, 4, 5 ; ordonnance du 26 juillet 1833, art. 1er, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 ; décret du 7 novembre 1861, art. 11, 12 ; décret du 27 février 1927, art. 9.

(2) V. l'histoire de ces controverses dans Coquet, *op. cit.*, p. 101.

(3) Art. 2 et 7.

(4) V. p. 274 et 275.

(5) La plus-value des terrains bâtis concédés en propriété est versée au Trésor (art. 2). Les terrains non bâtis sont vendus dans les formes prévues pour la vente des immeubles de l'Etat (art. 4). Certains terrains peuvent être cédés à la colonie suivant des prix approuvés par décret (art. 5). Enfin il est fait recette au budget métropolitain du produit des concessions à titre onéreux (art. 6).

(6) V. ce texte dans Delabarre de Nanteuil, v° Domaine colonial, t. 2, p. 270.

(7) C'est ce qui résulte des articles 10 à 15 de ce décret colonial, rendu par le Conseil colonial sur la proposition du gouverneur, aux termes desquels des permis d'établir peuvent être accordés sur les pas géométriques moyennant redevance, dont une moitié est abandonnée aux communes. Toutes ces dispositions, prises par l'autorité locale, seraient radicalement nulles, si elles s'appliquaient au domaine de L'Etat.

(8) V. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 8 février 1907, (R. 1907, 1, 78).

(9) V. plus haut, p. 271.

lation domaniale au point que cette possession doit être considérée aujourd'hui, au point de vue de l'attribution du domaine, comme faisant partie du groupe des nouvelles colonies.

Une autre exception résultait encore, à la Guyane, de l'attribution à l'Etat des territoires réservés pour les besoins de la transportation (1). Mais cette disposition a cessé d'être exceptionnelle depuis le remaniement de la législation domaniale dans cette colonie par le décret du 15 novembre 1898 (2).

L'article 1er de ce décret attribue à l'Etat, dans la colonie de la Guyane, les terres vacantes et sans maître. Cette disposition a été maintenue par le décret du 11 décembre 1908 (3). Toutefois, les produits du domaine, d'abord affectés aux dépenses de colonisation et attribués à ce titre au budget local, ont continué, depuis 1908, d'être abandonnés à ce budget sans condition d'affectation (4).

§ 475

Colonies nouvelles. — Dans les nouvelles colonies, c'est-à-dire dans les colonies postérieures à 1825, les textes attribuent à l'Etat le domaine public et les terres vacantes et sans maître.

Afrique continentale. — En Afrique équatoriale et occidentale, où la jurisprudence se prononçait déjà en ce sens avant que le législateur eût tranché la question (5), c'est ce qui résulte nettement des décrets de 1899 pour le Congo, de 1900 pour les colonies de l'Afrique occidentale et de 1904 pour le groupe (6). Des dispositions identiques se retrouvent dans les décrets sur le domaine rendus pour la Côte des Somalis (7). Au Togo et au Cameroun, où la France n'exerce qu'un mandat, le domaine public et les terres vaines et vagues avaient d'abord été attribuées à l'Etat (8), et c'est encore le cas pour le Cameroun (9). Mais le décret plus récent du 13 mars 1926, pour le Togo, a au contraire attribué ces deux catégories d'immeubles au domaine privé du territoire, ce qui paraît plus conforme à la condition du pays sous mandat (10).

(1) Décret du 5 décembre 1882. V. notamment l'article 3 : « la partie du territoire pénitentiaire actuel comprise en dehors du périmètre déterminé à l'article 1er est remise au domaine local. »

(2) R. 1899, 1, 33.

(3) R. 1909, 1, 77.

(4) Ces deux décrets trouvent leur pendant en Nouvelle-Calédonie. V. plus bas.

(5) Cour d'appel de Bordeaux, 24 juin 1903 (R. 1904, 3, 159).

(6) Tous ces textes contiennent un article qui fait rentrer dans le domaine de l'Etat les portions déclassées du domaine public, (ce qui prouve que le domaine public relevait de l'Etat) et un autre qui attribue au domaine de l'Etat les terres vacantes et sans maître. — Le décret du 29 septembre 1928 réglementant le domaine public en Afrique occidentale ne contient aucune disposition sur la question.

(7) Décrets des 29 juillet 1924 (R. 1924, 1, 656), art. 7 du 1er décret, 1er du second. — Les produits du domaine sont attribués à la colonie à titre de subvention pour les dépenses de colonisation.

(8) D. 11 août 1920 (R. 1921, 1, 156), art. 1er et 2.

(9) D. 5 juill. 1921 (R. 1922, 1, 391), art. 8.

(10) Le rapport qui précède le décret s'en explique expressément. — V. l'arrêté d'application du commissaire de la République du 1er avril 1927 (R. 1928, 1, 637). — Au Cameroun, la question n'est pas tranchée par les textes, et le Conseil d'Etat, par arrêt du 3 juillet 1931 (D. 31, 3, 36), s'est déclaré incompétent pour la résoudre.

Nouvelle-Calédonie. — En Nouvelle-Calédonie, l'Etat s'était attribué, au début de l'occupation, l'ensemble du domaine. De longues discussions s'étaient élevées à ce sujet entre l'Etat et la colonie (1). Elles sont aujourd'hui définitivement tranchées par les décrets des 10 avril 1897 (2) et 17 janvier 1908 (3), semblables aux deux décrets précités rendus pour la Guyane, qui en sont la reproduction (4).

Océanie. — Aux îles Marquises, le décret du 31 mai 1902 attribue à l'Etat, non seulement les terres vacantes et sans maître, mais encore toutes celles que les particuliers n'ont pas revendiquées dans le délai qui leur est imparti (5). Ce décret, tout en reconnaissant l'existence d'un domaine local (6), ne s'explique ni sur la composition de ce domaine, ni sur l'attribution du domaine public.

Indo-Chine. — En Indo-Chine, l'arrêté du gouverneur général du 15 janvier 1903 avait constitué trois domaines : le domaine de l'Etat, qui ne comprenait que le domaine public (7) et les établissements militaires (8) ; celui de l'Indo-Chine, réduit aux immeubles de service, aux successions en déshérence et aux objets abandonnés ou confisqués (9), et celui des pays de l'Union, comprenant notamment les terres vacantes et sans maître, les bois et forêts, et les lais et relais de la mer (10). Mais les décrets du 21 juillet 1925 sur la propriété immobilière, qui ne statuent d'ailleurs que pour la Cochinchine, les concessions d'Hanoï, Haïphong et Tourane et le Laos, ont au contraire fait entrer dans le domaine de l'Etat (11) les biens vacants et sans maître, le lit des fleuves et rivières navigables et flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords naturels avant de déborder, les lacs et étangs communiquant avec les fleuves ou rivières navigables ou flottables dans les mêmes limites, les rivages de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées et les étangs salés qui communiquent directement avec elle. Cette énumération étant limitative, il s'en suit que, pour tout le reste, la répartition effectuée en 1903 subsiste. L'arrêté du 15 janvier 1903, dont la légalité avait été contestée, se trouve même confirmé et ratifié en tant que de besoin par les articles 12 et 13 des décrets de 1925.

L'article 15 attribue à « la colonie » les produits du domaine privé de l'Etat. Il faut sans doute, par cette expression, enten-

(1) V. le détail dans Girault, t. 2, n° 480.
(2) R. 1898, 1, 107.
(3) R. 1908, 1, 223.
(4) V. plus haut, p. 293.
(5) V. Chap. XI (Propriété), § 437.
(6) Art. 18.
(7) Art. 11.
(8) Art. 21.
(9) Art. 24.
(10) Art. 31.
(11) Art. 15.

dre « l'Indo-Chine » (1). L'article 16 ajoute : « Entrent *également* dans le domaine de la colonie les biens à la propriété desquels les particuliers déclarent renoncer à l'effet de se soustraire à la charge de l'impôt foncier », ce qui est difficilement intelligible, puisque l'article précédent n'attribuait à ce domaine aucun bien, mais seulement des produits.

Madagascar. — Le décret du 28 septembre 1926, portant réglementation du domaine à Madagascar, établit un système particulier, assez compliqué.

Le domaine public ne relève de l'Etat qu'en ce qui concerne ce que le décret appelle le domaine public naturel, le domaine public artificiel militaire, et le domaine public légal, cette dernière catégorie comprenant exclusivement les pas géométriques (2). En ce qui concerne le domaine public artificiel non-militaire, ce qui comprend 34 numéros sur 36 de l'énumération de l'article 4, auxquels il faut ajouter les ouvrages exécutés sur le domaine public naturel, il est en principe, et sauf décision contraire, « sous la dépendance de la personne morale dont le budget a pourvu aux frais d'acquisition et d'aménagement nécessaires, ou simplement à ces derniers frais, lorsque l'acquisition était inutile ». Quant au domaine privé, les règles d'attribution posées par l'article 24 sont d'une complication telle (3) qu'on ne peut ici que renvoyer au texte. Il suffit de noter ici que les biens provenant des anciens chefs ou souverains ou des confiscations, les terres vacantes et sans maître (4), et les lais et relais de la mer, sont attribués à l'Etat.

SECTION IV.

Domaine forestier.

§ 476

Législation forestière. — Le domaine forestier, à raison de la législation spéciale qui le régit, doit faire l'objet d'une étude particulière. Cette législation s'étend d'ailleurs, non seulement aux forêts domaniales, mais encore à celles des communes et des particuliers.

Antilles et Réunion. — Dans les anciennes colonies, les forêts

(1) L'article 23 de l'arrêté de 1903 les attribuait au budget métropolitain. Mais ce domaine s'est accru, en 1925, des terres vacantes et sans maître dont la propriété et les produits appartenaient jusqu'ici au domaine privé des pays de l'Indo-Chine.

(2) Art. 12.

(3) Il s'y trouve même des dispositions contradictoires. Les atterrissements fluviaux sont attribués à l'Etat par le n° 7, et par les n°s 5 et 6 à « l'organisme administratif propriétaire des fonds domaniaux riverains », ou « dont le budget a supporté les frais des travaux qui leur ont donné naissance ».

(4) On sait qu'à Madagascar cette catégorie et la précédente s'étendent, en vertu du même droit, à peu près à tout le sol de l'île. V. le Chapitre XI (Propriété), § 422.

domaniales appartiennent, en principe, aux colonies, en vertu de l'ordonnance du 17 août 1925. Le code forestier métropolitain n'y a jamais été rendu applicable.

Une loi du 14 février 1872 a délégué au Conseil général de la Réunion le pouvoir de déterminer le régime des eaux et forêts par un règlement, rendu provisoirement exécutoire par arrêté du gouverneur, définitivement exécutoire si l'exécution n'en est pas, dans les six mois, suspendue ou prohibée par arrêté du Président de la République, et devant enfin prendre force de loi si, dans un délai de trois ans, il n'a pas été modifié ou annulé par une loi.

En exécution de cette disposition, le conseil général de la colonie a voté un règlement forestier qui a été rendu provisoirement exécutoire par arrêté du gouverneur du 25 février 1874. Ce règlement, n'ayant été ni annulé ni suspendu, a pris force de loi : aussi a-t-il fallu par deux fois recourir à une loi pour en modifier deux articles (1).

Un décret du 25 février 1873 avait étendu à la Martinique la loi du 14 février 1872. Ce décret visait l'article 8 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, dont l'application était fort contestable (2). Aussi n'a-t-il été suivi d'aucun effet. Une loi du 16 mars 1922 (3) a reproduit, pour les Antilles, les dispositions de celle du 14 février 1872, et a été aussitôt suivie de règlements forestiers établis par les conseils généraux, et rendus exécutoires par arrêtés des gouverneurs, du 30 septembre 1922 à la Martinique (4), du 28 novembre 1923 à la Guadeloupe (5). Aucune opposition ni suspension n'étant survenue, ces règlements ont aujourd'hui force de loi comme celui de la Réunion (6).

Les trois règlements forestiers ainsi édictés pour les trois colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe constituent de véritables codes forestiers. Les deux derniers, notamment, reproduisent, avec de nombreuses variantes, les dispositions du code métropolitain, sur lequel ils se modèlent, titre par titre et section par section. Ces mêmes arrêtés mentionnent indistinctement les bois et forêts faisant partie, soit du domaine de l'Etat,

---

(1) Loi du 26 juillet 1894, modifiant l'article 47. Loi du 12 juin 1917 (R. 1917, 1, 481), modifiant l'article 21.

(2) Cet article autorise le chef de l'Etat à ordonner la promulgation, dans les colonies, des lois de la métropole concernant les matières énumérées dans l'article 6. Mais la loi du 14 février 1872 n'est point une loi de la métropole, puisqu'elle est spéciale à la colonie de la Réunion. D'ailleurs, si les matières énumérées en l'article 6 comprennent « la législation en matière civile, criminelle et de police », c'est sous les réserves prescrites par l'article 3, qui réserve à des sénatus-consultes, c'est-à-dire aujourd'hui à la loi, tout ce qui concerne « la distinction des biens et les différentes modifications de la propriété, les manières dont s'acquiert la propriété, et la législation en matière criminelle », tous objets auxquels le règlement forestier touche nécessairement.

(3) R. 1922, 1, 538.

(4) R. 1924, 1, 107.

(5) R. 1926, 1, 655.

(6) Une loi du 20 février 1928 (R. 1928, 1, 155), a modifié 3 articles du règlement de la Guadeloupe.

soit de celui de la colonie, l'attribution pouvant dépendre, très fréquemment, du titre d'acquisition.

La différence de rédaction entre le règlement de la Guadeloupe et celui de la Martinique a donné lieu à des difficultés de procédure, en ce qui concerne la notification des procès-verbaux. La Chambre criminelle de la Cour de cassation, qui a été appelée à les trancher, les a résolues dans le sens le moins formaliste, atténuant ainsi la différence, si elle ne la supprime pas (1).

Guyane. — A la Guyane, où les décrets des 15 novembre 1898 et 11 décembre 1908 ont attribué à l'Etat la propriété des terres vacantes et sans maître, et délégué au gouverneur, avec la gestion, la conservation et la surveillance du domaine, le pouvoir de régler par arrêtés tout ce qui concerne les concessions, les aliénations et les locations des biens domaniaux, c'est un arrêté du gouverneur du 11 novembre 1916 (2) qui a édicté pour la colonie un règlement forestier en 72 articles, suivi de 16 autres arrêtés complémentaires des 5 et 6 décembre de la même année (3). Mais ce règlement n'est point un code forestier : il traite seulement de l'exploitation des forêts, des permis d'exploitation et d'exploration et des licences personnelles. Un nouvel arrêté du 4 février 1926, modifié le 16 décembre suivant, réglemente l'exploitation forestière (4).

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, colonie dont la surface est en grande partie recouverte par la forêt vierge, et où les terres vacantes appartiennent à l'Etat, un décret du 28 mars 1899 (5) a édicté, en 24 articles, un embryon de code forestier, contenant des dispositions sur les exploitations forestières, les déboisements ou défrichements, les bois particuliers et les réserves indigènes. Un décret complémentaire du 5 septembre 1899 (6) a conféré au commissaire général (aujourd'hui gouverneur général) le pouvoir de déterminer les régions où le premier arrêté serait applicable, les dérogations à apporter à certaines de ses dispositions et les mesures nécessaires pour arrêter les destructions abusives par le feu.

Depuis cette époque, le législateur métropolitain n'est intervenu que pour rendre une série de décrets réglementant l'exportation des bois, fixant les dimensions minima que les billes devront atteindre pour pouvoir être exportées, et frappant les exportations d'un droit de sortie (7).

Une série d'arrêtés du gouverneur général a réglementé la

(1) Crim. rej. 20 juin 1930 (R. 1931, 3, 24). — Cpr. pour la Réunion Crim. cass. 20 nov. 1926 (R. 1928, 3, 68).
(2) R. 1917, 1, 316.
(3) *Ibid.*, 332 à 337.
(4) R. 1928, 1, 692.
(5) R. 1899, 1, 115.
(6) R. 1900, 1, 34.
(7) Décrets des 14 avril 1904 (R. 1904, 1, 384), 28 septembre 1911 (R. 1912, 1, 21), 28 octobre 1915 (R. 1916, 1, 36), et 12 août 1925 (R. 1926, 1, 85), qui abroge le précédent (modifié par décret du 26 mars 1928, R. 1928, 1, 425).

coupe et l'exploitation des bois dans les forêts domaniales. Trois arrêtés du 30 juillet 1914 (1) ont édicté, le premier, des règles générales applicables à tous les bois et peuplements arbustifs, les deux autres, les règles spéciales aux papyrus et aux palmeraies. L'exploitation des papyrus est aujourd'hui régie par un arrêté du 27 janvier 1930 (2).

Le règlement général a été abrogé, pour le Gabon, par arrêté du 31 décembre 1919 (3), refondu par de nouveaux arrêtés des 19 septembre 1924, 28 novembre 1927 et 29 décembre 1928 (4). Au Moyen-Congo, les coupes de bois ont été réglementées par arrêtés du lieutenant-gouverneur des 10 décembre 1920, 16 juillet 1921 et 9 juillet 1928 (5). Il en a été de même pour l'Oubangui-Chari, par arrêté du lieutenant-gouverneur du 26 octobre 1926 (6).

L'exploitation de l'ébène et des essences tinctoriales, qui peut avoir lieu sans permis, est soumise à des conditions spéciales (7). Enfin un nouvel arrêté du gouverneur général sur les palmeraies du 13 septembre 1926 a remplacé celui du 30 juillet 1914 (8).

Une série d'arrêtés ont également réglementé les « postes à bois », situés sur les rives des fleuves ou dans les îles, et destinés à fournir le combustible nécessaire au chauffage des bateaux à vapeur (9).

L'exposé de la législation forestière de l'Afrique équatoriale ne serait pas complet s'il n'était fait mention ici des grandes concessions territoriales accordées en 1899, et qui seront étudiées plus loin (10).

Afrique occidentale. — La législation forestière de l'Afrique occidentale est beaucoup moins complète encore que celle de l'Afrique équatoriale. Elle repose essentiellement sur les décrets du 20 juillet 1900 pour le Sénégal (11), du 5 août 1900 pour le Dahomey (12) et du 24 mars 1901 pour la Guinée (13). Un autre décret du 20 juillet 1900, rendu pour la Côte d'Ivoire (14), est aujourd'hui remplacé par un décret du 18 juin 1912 (15).

(1) R. 1917, 1, 128, 137, 142.
(2) R. 1931, 1, 122.
(3) R. 1921, 1, 234. — Cet arrêté a été modifié par arrêtés des 10 juillet 1920 (R. 1921, 1, 278) et 19 novembre 1921 (R. 1922, 1, 104).
(4) R. 1925, 1, 113, 1928, 1, 214, et 1930, 1, 137.
(5) R. 1922, 1, 64 et 88 ; 1929, 1, 271.
(6) R. 1928, 1, 63.
(7) Arr. gouv. 17 juin 1920 pour le Gabon (R. 1921, 1, 270), appliqué au Moyen-Congo par arrêté du 27 février 1923 (R. 1924, 1, 92). — Un nouvel arrêté du lieutenant-gouverneur du Gabon du 3 novembre 1924, approuvé par le gouverneur général (R. 1925, 1, 129), a reproduit les dispositions de l'arrêté du 17 juin 1920 en modifiant seulement le chiffre des taxes.
(8) R. 1927, 1, 162.
(9) Arr. gouv. gén. 20 novembre 1902, 28 novembre 1907, 1er avril 1908 (R. 1909, 1, 421), 8 décembre 1913 (R. 1915, 1, 92), 24 juillet 1916 (R. 1918, 1, 72), 4 août 1916 (R. 1918, 1, 73), 27 avril 1920 (R. 1921, 1, 266) et 31 décembre 1925 (R. 1927, 1, 150).
(10) V. § 488. p. 321.
(11) R. 1901, 1, 5.
(12) R. 1901, 1, 37.
(13) R. 1901, 1, 145. Ce décret et le précédent ont été modifiés par le décret du 6 août 1924, qui abaisse les pénalités (R. 1924, 1, 619).
(14) R. 1901, 1, 26.
(15) R. 1912, 1, 754.

Ces décrets ne sont que des règlements d'exploitation des forêts domaniales, bien qu'ils contiennent quelques dispositions sur les bois particuliers et les défrichements.

Ces décrets ont été suivis de nombreux arrêtés réglementaires, pris pour leur exécution par les lieutenants-gouverneurs des diverses colonies du groupe (1).

Une grande concession doit être mentionnée à la Côte d'Ivoire : celle de la Société civile forestière, aujourd'hui Cie forestière de l'Afrique française (2).

Togo et Cameroun. — La législation de l'Afrique occidentale est applicable au Togo en vertu du décret du 22 mai 1924. Mais les décrets pris en matière forestière étant tous spéciaux à une colonie déterminée du gouvernement général, il n'est pas possible de les étendre à ce territoire.

Au Cameroun, où un premier arrêté du commissaire de la République du 4 juin 1918 avait réglementé les coupes de bois (3), un autre arrêté du 15 septembre 1921, approuvé par décret du 12 janvier 1922 (4), a développé et complété le premier. Cette réglementation a été remaniée par décret du 8 mars 1926 (5), complété par arrêtés du commissaire de la République du 3 octobre 1927, modifiés les 26 mars et 13 juillet 1928 et 10 juillet 1920 (6).

Indo-Chine. — En Indo-Chine, où un service forestier avait été organisé de bonne heure (7), une série d'arrêtés du gouverneur général a réglementé les permis de coupe et les conditions d'exploitation, successivement, pour les diverses régions : ce sont ceux du 30 décembre 1899 pour le Laos (8), du 3 juin 1902 pour le Tonkin (9), du 7 avril 1904, modifié le 17 octobre 1905, pour la Cochinchine (10), du 17 octobre 1905 pour le Cambodge (11).

---

(1) Côte d'Ivoire : arrêtés des 8 juin et 14 octobre 1907 (R. 1909, 1, 604 et 607). — Sénégal et Mauritanie : arrêtés des 24 février et 24 octobre 1908 (R. 1909, 1, 488 et 592). Trois arrêtés spéciaux à la Mauritanie des 18 février 1914, 5 juillet 1916 et 31 décembre 1920 (R. 1916, 1, 157 ; 1917, 1, 322 ; 1922, 1, 284) ont été abrogés en bloc le 12 novembre 1923 (R. 1924, 1, 367). Un nouvel arrêté a été pris pour le Sénégal le 9 février 1916 (R. 1918, 1, 351) et modifié le 20 décembre 1919 (R. 1921, 1, 518). — Dahomey : arrêté du 30 octobre 1916 (R. 1918, 1, 356). — Guinée : arrêté du 23 septembre 1920 (R. 1922, 1, 375). — Soudan : arrêté du 10 septembre 1927 (R. 1928, 1, 242). — Haute Volta : arrêté du 3 août 1928 (R. 1929, 1, 377).

(2) Décret de concession du 2 mai 1910 (R. 1912, 1, 196), modifié les 11 avril et 27 août 1911 (*ibid.* 203 et 204). Arrêté ministériel du 29 janvier 1912 (*ibid.*) autorisant la transformation.

(3) R. 1922, 1. 401.

(4) R. 1922, 1, 411, et 1923, 1, 446.

(5) R. 1926, 1, 304. — Arrêté d'application du commissaire de la République du 5 juin 1926 (R. 1927, 1, 343).

(6) R. 1928, 1, 622 ; 1929, 1, 379 ; 1930, 1, 364.

(7) Arr. gouv. gén. 23 juin 1894. Décret du 7 février 1901, modifié les 18 mars 1909 et 12 mars 1913 (R. 1909, 1, 394 et 1913, 1, 298).

(8) R. 1901, 1, 161.

(9) R. 1903, 1, 59.

(10) R. 1905, 1, 78, et 1906, 1, 508.

(11) R. 1906, 1, 518.

Un décret du 9 janvier 1895, pour la Cochinchine, remanié et refondu et rendu applicable à toute l'Indo-Chine par décret du 11 juillet 1907 (1), a déterminé la procédure et les pénalités applicables en matière forestière. La matière est aujourd'hui réglée par un nouveau décret, en 77 articles, du 2 janvier 1931 (2).

Une nouvelle série d'arrêtés a réglementé à nouveau l'exploitation et les permis de coupe, mais avec des dispositions sur les réserves domaniales et communales, les incendies, rays et défrichements, les forêts appartenant à des particuliers, etc..., qui en font des lois forestières complétant le décret du 11 juillet 1907. Ce sont : l'arrêté du 18 novembre 1913 pour le Cambodge, modifié les 18 décembre 1916, 29 avril 1919 et 18 février 1921 (3) ; l'arrêté du 1er décembre 1913 pour la Cochinchine, modifié les 25 octobre 1920 et 31 janvier 1923 (4) ; l'arrêté du 27 mars 1914 pour le Tonkin (5), refondu par arrêté du 3 mars 1919 du résident supérieur du Tonkin, modifié les 29 juillet 1919 et 21 octobre 1921, toujours avec approbation du gouverneur général (6) ; l'arrêté du 26 août 1914 pour l'Annam, modifié les 30 septembre 1915, 14 avril 1916, 18 janvier 1922, 30 juillet et 1er octobre 1926 (7) et 25 octobre 1927 (8).

Tous ces arrêtés distinguent entre le domaine forestier réservé, ou les réserves domaniales et communales, d'une part, qui sont aménagées en vue d'une exploitation rationnelle, et, d'autre part, le domaine protégé ou les forêts ouvertes à la coupe libre, où cette coupe, permise ou tolérée, est soumise à l'autorisation administrative et à une stricte réglementation.

Le décret du 21 mars 1930, commun à toute l'Indo-Chine (9), distingue, de même, entre le domaine forestier classé, qui comprend les réserves forestières de production ou de protection, les périmètres de reboisement, les forêts coloniales ou locales, et les forêts provinciales, communales ou appartenant à des personnes morales qui ont été pourvues d'un aménagement régulier, — et le domaine forestier protégé, dont font partie tous les bois et forêts non classés. — Les forêts des particuliers, soumises, comme dans la métropole, à diverses restrictions au droit de propriété, forment en réalité une 3e catégorie. — Ce décret est un véritable code forestier en 90 articles.

---

(1) R. 1908, 1, 298. Ce dernier décret a 78 articles et traite en détail de la constatation des contraventions et délits, de leur poursuite, des transactions, des peines et condamnations en matière forestière, et de l'exécution des jugements. C'est un code forestier partiel.

(2) R. 1931, 1, 199.

(3) R. 1915, 1, 783 ; 1917, 1, 701 ; 1920, 1, 1091 ; 1922, 1, 563. — Le règlement de 1913 a 139 articles.

(4) R. 1915, 1, 817 ; 1921, 1, 1132 ; 1924, 1, 499. Le règlement de 1913, beaucoup moins étendu que celui du Cambodge, n'a que 57 articles.

(5) R. 1916, 1, 278 (75 articles).

(6) R. 1920, 1, 946 ; 1922, 1, 664.

(7) R. 1916, 1, 332 ; 1917, 1, 525 ; 1923, 1, 645 ; 1927, 1, 678 et 694.

(8) R. 1928, 1, 381.

(9) R. 1931, 1, 363. — Modifié le 24 novembre 1930 (*ibid.*).

Un décret du 1er mai 1914 (1) a remis au gouverneur général le pouvoir de régler l'organisation du personnel du service forestier au point de vue du recrutement, de l'avancement, de la discipline et des traitements. Le gouverneur général a usé de ce pouvoir en rendant les arrêtés des 10 mai 1914 et 19 septembre 1924, qui ont réorganisé le service (2).

Madagascar. — A Madagascar, un premier arrêté du résident général du 3 juillet 1897 (3), avait réglementé l'exploitation des forêts. Mais dès le 19 février 1900 (4), un décret en 106 articles édictait un véritable code forestier inspiré de celui de la métropole. Un décret du 21 avril 1905 (5) en appliquait un texte abrégé à Mayotte et aux Comores. Ces décrets étaient complétés par l'arrêté du gouverneur général du 20 septembre 1907, réglementant les exploitations forestières (6).

Depuis, toute cette législation a été renouvelée. Un décret du 28 août 1913, en 140 articles (7) a édicté pour toute la colonie (8) un code forestier très complet, à la suite duquel une série d'arrêtés du gouverneur général a réglementé tout ce qui concerne les coupes de bois, et spécialement l'exploitation des palétuviers (9). Le 25 janvier 1930(10), un nouveau décret en 74 articles, abrogeant expressément les précédents, a édicté un code forestier pour la colonie, suivi d'un arrêté du gouverneur général du 17 novembre 1930, réorganisant le régime forestier (11).

Nouvelle-Calédonie. — En Nouvelle-Calédonie, un arrêté du gouverneur du 8 décembre 1899(12), contenant quelques dispositions sur le régime forestier, a été remplacé par un décret du 18 mars 1910(13), qui en reproduit les dispositions avec diverses modifications, en y ajoutant un titre sur les infractions et pénalitée, et un autre sur l'exécution des jugements, que le gouverneur n'avait pas le pouvoir d'édicter.

---

(1) R. 1915, 1, 804. — Ce pouvoir appartenait naturellement au gouverneur général, qui tient des décrets d'organisation administrative celui d'organiser les services. Mais il avait été exercé par le pouvoir métropolitain, qui avait rendu le décret du 7 février 1901 susmentionné. La matière était ainsi passée dans le domaine des décrets, et il fallait une disposition nouvelle pour la restituer à l'autorité locale.

(2) R. 1916, 1, 294, et 1925, 1, 520.

(3) R. 1899, 1, 131.

(4) R. 1900, 1, 236.

(5) R. 1905, 1, 273.

(6) R. 1909, 1, 22.

(7) R. 1914, 1, 59. Trois articles de ce décret ont été modifiés par décret du 23 septembre 1916 (R. 1916, 1, 721).

(9) La loi du 25 juillet 1912 a rattaché Mayotte et les Comores à la grande île.

(8) Arrêtés des 13 décembre 1913, 5 juin et 23 décembre 1914, 27 juillet 1921, 17 avril 1923, 16 juin 1928 (R. 1915, 1, 261 ; 1916, 1, 589 et 629 ; 1922, 1, 929 ; 1924, 1, 710 ; 1929, 1, 587).

(10) R. 1930, 1, 255.

(11) R. 1931, 1, 628.

(12) R. 1900, 1, 290.

(13) R. 1911, 1, 396.

§ 477

Droits d'usage des indigènes. — Une des difficultés les plus sensibles, pour l'établissement du régime forestier aux colonies, consiste à concilier les exigences de l'aménagement et de la conservation des forêts avec le respect des usages traditionnels des indigènes. L'exercice de ces usages est en effet indispensable à la vie même de la plupart des collectivités indigènes : l' « absolue nécessité », qui est dans la métropole une rare exception (1), devient au contraire la règle, dans certaines colonies : et presque partout, il ne pourrait y être porté atteinte sans les plus graves inconvénients.

Afrique continentale et Madagascar. — En Afrique équatoriale et occidentale et à Madagascar, les premiers textes qui ont légiféré en matière forestière ont réservé les usages indigènes, tant sur les forêts de l'État que sur celles des particuliers, tout en conférant aux gouverneurs généraux le pouvoir de prendre toutes mesures nécessaires pour empêcher les abus qui compromettraient les richesses forestières (2). C'était poser les deux principes contraires sans rien tenter pour les concilier. Quelques-uns de ces décrets autorisaient seulement le cantonnement pour les usages en bois, mais sans le soumettre à aucune règle ni procédure.

Dix ans plus tard, la législation se précisait. Le décret précité du 18 juin 1912, pour la Côte d'Ivoire, ne contenait pas moins de 13 articles (36 à 48) consacrés aux « droits » d'usage des indigènes. Ces droits (marronnage, affouage, pâture, chasse, jardinage, etc...) sont exclusifs de toute exploitation commerciale, et se limitent à la satisfaction des besoins collectifs ou individuels des natifs pour l'habitation, le vêtement, l'alimentation, etc... Par exception, les palmiers et autres plantes dont les récoltes appartiennent traditionnellement aux collectivités indigènes continuent à être exploités commercialement par elles. Les droits d'usage en bois peuvent être temporairement l'objet d'un cantonnement au profit des exploitants ou concessionnaires provisoires de terrains domaniaux, ou même au profit de la colonie. A défaut d'entente amiable, les conditions de ce cantonnement sont réglées par le lieutenant-gouverneur, sauf recours au Conseil du contentieux administratif. Enfin les droits d'usage sont soumis à diverses restrictions. L'étendue superficielle en est limitée. Chaque village a droit, en principe, pour les jardins et plantations de bois, ainsi que pour le terrain de parcours du bétail, à une superficie égale à celle qu'il occupe actuellement, sauf extension ultérieure en cas d'augmentation de la population ou de développement de l'élevage. Le déplacement des cultures est subordonné à l'obser-

(1) L'article 46 du code forestier n'a pas reçu dix applications.

(2) Afrique équatoriale : décret du 28 mars 1899, art. 23. — Afrique occidentale : décrets de 1900 et 1901, art. 23. — Madagascar : décret du 19 février 1900, art. 49 et 51.

vation de périodes de quatre ans et à l'agrément administratif du nouvel emplacement. Enfin les débroussements sont interdits, autrement que dans les conditions normales, c'est-à-dire après l'obtention régulière d'une concession. Est également interdit l'abatage des essences désignées par le lieutenant-gouverneur.

Le décret du 28 août 1913, pour Madagascar, était encore plus restrictif (art. 59 à 69). Tout en reproduisant le principe du respect des droits d'usage indigènes, il ajoutait aussitôt que les seuls droits que les indigènes seraient admis à exercer seraient ceux qui auraient été reconnus, soit par acte administratif, soit par décision judiciaire. Une procédure était organisée pour les constater et les déterminer : elle aboutissait à un arrêté du gouverneur général, qui pouvait même concéder de nouveaux droits d'usage aux indigènes déplacés pour les besoins de la colonisation. Ces droits ne pouvaient d'ailleurs être exercés que pour l'usage personnel des bénéficiaires et non pour le commerce. De plus, les droits d'usage pouvaient faire l'objet, soit d'une « concentration », par voie d'aménagement-règlement, opération qui consistait à localiser l'usage sur une partie déterminée de la forêt, soit d'un cantonnement, ou abandon à l'usager d'une partie de la forêt en usufruit, en compensation de l'extinction de son droit pour le surplus. Le texte ne distinguait pas, en ce qui concernait le cantonnement, entre les droits d'usage en bois et les autres. Ces mesures étaient prises par le gouverneur général, et en cas de contestation, la compétence appartenait non à la juridiction administrative, comme dans la métropole, mais aux tribunaux. Les droits d'usage ne pouvaient jamais s'exercer qu'en observant toutes les règles d'exploitation prévues par le décret. Les indigènes qui exerçaient un droit de pâturage ne pouvaient introduire dans les forêts que des bestiaux leur appartenant, et devaient se conformer à toutes les indications de l'administration. Le décret établissait enfin le principe d'une compensation, en obligeant les indigènes qui jouissaient des droits d'usage à contribuer, soit en argent, soit en journées de travail, à l'entretien et à la surveillance des forêts sur lesquelles ces droits s'exerçaient.

Le décret du 28 août 1913 a été abrogé par le nouveau décret du 25 janvier 1930, dont les dispositions limitent encore plus étroitement les droits d'usage et tendent même à leur suppression. Aux termes de l'article 31, les collectivités indigènes sont autorisées à exercer leurs droits d'usage coutumiers dans les forêts domaniales et dans celles des particuliers, dans la mesure où les dits droits n'auront pas été légalement purgés. Cette disposition est expliquée et commentée par l'article 34, qui permet au gouverneur général de retirer l'exercice des droits d'usage, et ce sans compensation, dans tous les cas où l'intérêt public est en cause, tels que la création de réserves naturelles et de reboisement ; avec compensation dans tous les autres cas. Cette compensation, à la charge de l'administration ou des particuliers qui poursuivent l'extinction des droits d'usage, s'effectue en principe par voie de cantonnement, exceptionnellement par voie de rachat. Les droits d'usage maintenus sont définis et délimités par arrêtés du gou-

verneur général qui en déterminent la nature et la consistance, sur le proposition de commissions qui comprennent un délégué de chaque communauté intéressée. L'exercice des droits d'usage est strictement limité aux besoins personnels et familiaux des usagers et aux nécessités résultant des transactions internes de la collectivité. En particulier, les indigènes ne peuvent introduire en forêt, pour le pâturage, que des bestiaux leur appartenant en propre. L'exploitation par les collectivités de produits accessoires est subordonnée à la délivrance d'un permis spécial pour lequel elles ont un droit de préférence sur les particuliers, et qui est subordonné au paiement d'une redevance fixée par l'administration, répartie également entre les indigènes payant la taxe personnelle, et recouvrable comme les contributions directes.

En Afrique équatoriale, les arrêtés du gouverneur général du 30 juillet 1914 reconnaissent aux indigènes, non seulement les droits d'usage coutumiers, pour la pêche, la chasse, la cueillette ou l'exploitation des produits naturels pour la culture, pour la satisfaction de leurs besoins ou pour leurs industries traditionnelles portant sur le bois de chauffage, le bois de construction, le fabrication de pirogues, d'ustensiles et d'instruments de travail, mais encore le droit à l'exploitation commerciale des bois ou des palmeraies, lorsque ce droit est consacré par l'usage. Il doit même, à cet effet, être réservé sur la rive, aux abords immédiats des voies d'eau navigables et flottables, une zone de 1.000 mètres en profondeur et d'un développement sur la rive calculé à raison de 10 mètres par indigène porté au rôle d'impôts. Dans l'intérieur de cette zone, les indigènes ne sont astreints, pour se livrer à l'exploitation du bois, qu'à une déclaration. L'exercice des autres usages reste subordonné à l'application des règlements relatifs à la conservation ou à la régénération des peuplements et massifs forestiers. Les contestations entre les exploitants et les autochtones sont tranchées par le lieutenant-gouverneur en conseil d'administration, ou par le gouverneur général en conseil de gouvernement, suivant les cas. Aucun recours n'est prévu contre leurs décisions.

L'arrêté du gouverneur général du 31 décembre 1919, rendu pour le Gabon, précise que les droits d'usage des indigènes ne peuvent être soumis à aucune redevance ou impôt. Il ajoutait que « les indigènes ne peuvent être limités dans l'exercice de ces droits par aucune réglementation spéciale ». Mais cette disposition, manifestement excessive, a disparu dans le texte de l'arrêté refondu du 19 septembre 1924.

Indo-Chine. — En Indo-Chine, où le degré de culture des indigènes est très supérieur à celui des africains, et où il n'existe rien qui ressemble à l' « absolue nécessité », justifiant les droits d'usage de toute espèce des collectivités, les textes n'ont jamais réservé que les droits des villages forestiers à l'usage du bois. Ces droits étaient de deux sortes. Les arrêtés leur reconnaissaient, d'une part, le droit, et même le droit exclusif, d'exploiter gratuitement les produits secondaires des forêts non réservées, à condition que ce

fût pour l'usage personnel des habitants (1) ; et d'autre part, ils les admettaient à obtenir, dans de larges conditions, et notamment pour la construction de maisons ou de pirogues, des permis de coupe gratuits. En compensation, les villages forestiers devaient fournir des journées de prestation qui étaient votées par les conseils provinciaux, pour l'ouverture et l'entretien des chemins forestiers et l'exécution de travaux en forêt. De plus, les autorités communales devaient concourir à la conservation des forêts par tous les moyens mis à leur disposition et conformément aux instructions qu'elles recevaient des administrateurs et des agents du service forestier. — Le décret du 21 mars 1930 a maintenu cette dernière obligation (2), et a de plus, précisé les devoirs des autorités et des habitants des villages en cas d'incendie, en y mettant pour sanction la déchéance temporaire des droits d'usage, devenant définitive en cas de récidive. Ce même décret autorise le cantonnement, lors de la constitution des réserves forestières ou des périmètres de reboisement, des droits d'usage « tels qu'ils auront été définis par le chef de l'administration locale » (3) ; et s'il autorise la délivrance de permis d'exploitation gratuits de bois ou produits pour les besoins du culte ou en vertu de droits d'usage, il ne prévoit cette délivrance qu'à des personnes ou sociétés, et les soumet à des conditions rigoureuses de durée, de délimitation et de nombre de pièces ou mètres cubes.

En Nouvelle-Calédonie, l'article 18 du décret du 18 mars 1910 réserve seulement le droit des indigènes de couper les bois nécessaires à leurs cultures et à la construction de leurs barrières, cases et pirogues, ainsi que les bois de chauffage, tout commerce leur étant formellement interdit. Ils peuvent obtenir des permis de coupe dans les conditions générales.

§ 478

Arbres à latex. — Dans toutes les colonies, les arbres à latex, et spécialement le caoutchouc, sont soumis à une législation particulière, tant au point de vue de leur exploitation qu'à celui de la vérification, du contrôle et de la circulation des produits, tant de plantation que de cueillette. Des arrêtés concernant ce double objet ont été pris en Indo-Chine (4) et en Nouvelle-Calédonie (5). En Afrique occidentale, la réglementation a surtout pour objet la pureté du produit. Un arrêté du 1er février 1905 (6) et un décret du 15 septembre 1913 (7) ont réglementé la récolte, la circulation

(1) Même avant les arrêtés des 27 mars 1914 et 29 juillet 1919, le Conseil d'Etat décidait que le gouverneur général n'avait commis aucune faute en tolérant l'exploitation gratuite, comme par le passé, par les indigènes, des bois employés aux besoins locaux (1er juillet 1910, R. 1910, 1, 196).

(2) Art. 9.

(3) Art. 63.

(4) Arr. rés. sup. 21 sept. 1900 pour le Laos (R. 1902, 1, 337). Arr. gouv. gén. 14 février 1901 pour l'Indo-Chine (R. 1902, 1, 372).

(5) Arr. gouv. 20 févr. 1901 (R. 1902, 1, 277) et 15 janv. 1910 (R. 1911, 1, 449).

(6) R. 1906, 1, 297.

(7) R. 1913, 1, 38. Ce décret a été modifié le 26 juillet 1927 (R. 1927, 1, 762).

et la vente du caoutchouc pour tout le groupe. Trois arrêtés du lieutenant-gouverneur de la Guinée avaient pris, dès auparavant des dispositions analogues (1). Des arrêtés des 16 et 18 septembre 1916 (2) ont institué, dans cette colonie, un service de vérification et de contrôle du caoutchouc, qui fonctionne sous les auspices et avec le concours de la chambre de commerce (1).

Des arrêtés sur le contrôle du caoutchouc ont été également pris au Sénégal (3) et à la Côte d'Ivoire (4).

SECTION V.

Aliénations, locations et concessions.

§ 479

Historique (5). — Les aliénations et concessions du domaine sont l'origine de la propriété dans les anciennes colonies. Les grandes compagnies, auxquelles l'Etat avait succédé, étaient propriétaires de toutes les terres et les avaient réparties entre les colons. C'est ce mode de constitution de la propriété qui explique la domanialité des eaux, celles des routes et chemins, l'institution des tribunaux terriens et certaines attributions de la justice administrative dont il subsiste encore des vestiges (6).

Cette législation n'a plus qu'un intérêt historique. Dans les anciennes colonies et en Océanie, si les aliénations et concessions ne sont pas inconnues, aujourd'hui encore, elles n'ont qu'une importance très réduite, et les dispositions qui s'y réfèrent, presque toutes contenues dans quelques arrêtés locaux, n'ont qu'une importance très secondaire.

Il en est autrement dans les quatre gouvernements généraux, dans les pays sous mandat, à la Guyane et en Nouvelle-Calédonie. Dans ces six possessions ou territoires, l'attribution à l'Etat (ou au territoire) des terres vaines et vagues a conduit à aliéner ou à concéder le domaine par des opérations conçues sur une grande échelle, et à constituer ainsi la propriété privée, par voie administrative, comme elle s'était constituée autrefois dans les anciennes colonies, avec cette différence essentielle pourtant que ces anciennes colonies n'avaient pas d'indigènes, alors que la presque totalité des nouveaux territoires est peuplée, et que les questions domaniales se compliquent, d'une part, du respect des droits des

(1) Arr. lieut. gouv. 22 mai et 2 décembre 1903 et 20 février 1903 (R. 1901, 1, 297 ; 1902, 1, 188 ; 1903, 1, 339).

(2) R. 1918, 1, 353 et 355. — Ces arrêtés ont été modifiés les 1er novembre 1916, 11 août 1920 et 27 juin 1924 (R. 1918, 1, 355 ; 1921, 1, 522 ; 1925, 1, 234).

(3) Arr. lieut. gouv. 23 sept. 1926 (R. 1927, 1, 296) et 20 janvier 1930 (R. 1931, 1, 254).

(4) Arr. lieut. gouv. 29 mars 1924, 13 mars 1925 et 1er mars 1926 (R. 1926, 1, 398, et 1927, 1, 298).

(5) L'étude sur les concessions domaniales de M. Hamelin, auditeur au Conseil d'Etat, bien que remontant à 1899, peut encore être consultée avec fruit.

(6) V. t. 1er, Ch. VI (Droit administratif colonial), § 213, p. 544, et plus haut, § 457, p. 261.

indigènes, lorsqu'il s'agit de constituer des propriétés européennes, et de la reconnaissance ou de la consolidation de ces mêmes droits, lorsqu'il est question de leur donner une assiette définitive.

§ 480

Textes. — Les textes qui régissent actuellement la matière sont les suivants :

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, le décret du 23 octobre 1904 organisant le domaine (1) pose quelques principes dans les 3 articles du titre II, consacré aux terres domaniales : propriété de l'Etat sur les terres vacantes et sans maître (2) ; interdiction aux indigènes d'aliéner les propriétés collectives sans l'autorisation de l'administration ; obligation de soumettre les concessions rurales à des conditions de publicité. Le décret répartit ensuite les compétences : lieutenant-gouverneur en conseil d'administration pour l'aliénation des lots de terrains urbains de moins de 200 hectares ; gouverneur général sur la proposition du lieutenant-gouverneur, pour les concessions de 200 à 2.000 hectares ; décret, rendu sur la proposition du gouverneur général et avis de la commission des concessions coloniales, pour les concessions d'une étendue supérieure à 2.000 hectares.

Sur cette base, non seulement de nombreuses concessions ont été faites, mais des arrêtés réglementaires ont été pris, non par le gouverneur général, mais par les lieutenants-gouverneurs, dont le pouvoir réglementaire subsiste en entier dans toutes celles de leurs attributions qui n'ont pas été transférées au gouverneur général (3) : — Sénégal : arrêté du 13 mai 1927 (4), déterminant les conditions de vente et de location des terrains domaniaux ; — Guinée : arrêté du 13 avril 1912, modifié les 25 juillet 1922 et 24 février 1923 (5) ; — Dahomey : arrêté du 20 août 1928 réglementant l'aliénation des terres domaniales (6) ; — Haute-Volta : arrêtés des 22 décembre 1926, au nombre de 3 : réglementant les conditions d'aliénation des terrains domaniaux ; déterminant le mode d'occupation des terrains réservés exclusivement à l'habitation des indigènes dans les centres urbains lotis ou à lotir ; approuvant le cahier des charges et conditions auxquelles sont prononcées les adjudications publiques des lots de terrains urbains (7).

---

(1) R. 1905, 1, 15.
(2) Sur l'extension donnée à cette définition, v. le Ch. XI (Propriété), § 428, et la jurisprudence citée à la table 1898-1910, v° Propriété, n°s 1 à 12.
(3) V. t. 1er, Ch. III (Législation), § 410, p. 336, et plus haut Ch. X (Impôts et taxes), § 369, p. 87.
(4) R. 1928, 1, 116. — Les visas de cet arrêté énumèrent toute la réglementation antérieure.
(5) R. 1925, 1, 232-233.
(6) R. 1929, 1, 369.
(7) R. 1930, 1, 357.

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, le décret du 28 mars 1899 concernant le régime des terres domaniales (1) est encore plus concis que celui du 23 octobre 1924 pour l'Afrique occidentale. Il se borne à décider que les terres domaniales peuvent être aliénées, soit par adjudication publique, soit de gré à gré, par lots de moins de 1.000 hectares, à titre gratuit ou onéreux, suivant les conditions résultant de règlements arrêtés par le commissaire général (aujourd'hui gouverneur général) en conseil d'administration (aujourd'hui de gouvernement) et approuvés par le ministre des colonies ; soit enfin, à titre gratuit, au profit de l'exploitant d'une concession de jouissance temporaire, en ce qui concerne ls parcelles mises en valeur, dans les conditions spécifiées par les actes de concession. La concession de jouissance temporaire d'une terre domaniale est donnée, lorsque la superficie ne dépasse pas 10.000 hectares, par le gouverneur général en conseil d'administration, suivant les conditions d'un règlement approuvé par le ministre après avis de la commission des concessions coloniales ; au-dessus de 10.000 hectares, par décret avec cahier des charges, après avis de la même commission.

La délégation ainsi faite au gouverneur général lui a permis de prendre un arrêté du 30 janvier 1906 sur les adjudications des concessions urbaines, et une série d'arrêtés sur le régime des concessions domaniales de 10.000 hectares et au-dessous, dont le dernier est du 13 septembre 1926 (2).

Togo. — Au Togo, où le décret du 13 mars 1926 réorganisant le domaine et le régime des terres domaniales est conçu à peu près comme le décret du 23 octobre 1924 pour l'Afrique occidentale, sauf l'attribution du domaine au territoire, un arrêté du commissaire de la République du 1er avril 1927 (3) en a déterminé les conditions d'application.

Cameroun. — Le Cameroun est toujours régi par le décret du 11 août 1920 (4), qui s'appliquait aussi au Togo avant le décret du 13 mars 1926. Le décret de 1920 ne prévoit pas d'arrêté général à rendre par le commissaire de la République, mais seulement des conditions à mettre, par lui, à chaque aliénation.

Madagascar. — A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 10 février 1899 (5) et le décret du 3 juillet 1904 sur le régime des terres domaniales (6) avaient organisé un système de concessions analogue à celui des autres colonies. Le décret précité du 28 septembre 1926 sur le domaine (7) a introduit, par

(1) R. 1899, 1, 175.
(2) R. 1927, 1, 154. — Les précédents arrêtés sont énumérés dans les visas.
(3) R. 1928, 1, 137.
(4) R. 1921, 1, 136.
(5) R. 1900, 1, 74.
(6) R. 1904, 1, 392.
(7) R. 1926, 1, 768.

ses articles 62 à 79, un système nouveau et très différent, qui a été ensuite réglementé dans le détail par 3 arrêtés du gouverneur général du 12 août 1927 (1), concernant la gestion du domaine privé, non forestier ni minier, de l'Etat et de la colonie ; le mode et les conditions d'attribution des terres du domaine par voie de baux, concessions et ventes, et les droits d'usage des indigènes en dehors des réserves et des périmètres de colonisation.

Indo-Chine. — En Indo-Chine, l'arrêté du gouverneur général du 15 janvier 1903 (2) s'était borné à maintenir les règlements particuliers de chaque pays de l'Union concernant la procédure des aliénations et concessions dépendant du domaine local, et à réserver au gouverneur général les aliénations et échanges des immeubles du domaine colonial de l'Indo-Chine (3). Outre de nombreux arrêtés particuliers aux divers pays de l'Union, les concessions urbaines ou rurales avaient été réglementées par un arrêté du gouverneur général du 27 décembre 1913(4). Un nouvel arrêté du 19 septembre 1926 (5) avait réglementé les concessions de terrains ruraux, et avait été suivi, dans les divers pays de l'Union, d'arrêtés d'application pris par les chefs d'administration locale (6).

A cette époque, et à la suite des décrets des 26 mars, 2 avril et 5 juillet 1927, dont il sera question plus loin, réservant provisoirement les concessions à des décrets, et instituant une commission d'enquête, un décret du 4 novembre 1928 (7), abrogeant toute la réglementation antérieure, a établi, en 37 articles, un règlement détaillé, ne laissant au gouverneur général et aux chefs d'administration locale que le soin d'en déterminer les détails d'application. La matière a été ainsi soustraite à la législation locale pour entrer dans le domaine des décrets. Les règlements locaux, qui ne sont plus que des arrêtés d'application et d'exécution, ont été pris dans le courant de l'année 1929 (8).

Ni le décret du 4 novembre 1928, ni les arrêtés d'exécution,

(1) R. 1928, 1, 529, 537, 557.
(2) R. 1903, 1, 304.
(3) Art. 26 et 34.
(4) R. 1916, 1, 237. — Les visas de cet arrêté donnent la liste assez longue des textes antérieurs. — Modifié les 8 mai et 26 novembre 1918 (R. 1919, 1, 381 et 449).
(5) R. 1927, 1, 685.
(6) Cambodge : arrêté du 25 octobre 1926 (R. 1928, 1, 267), et ordonnances royales des 24 octobre 1926 et 30 novembre 1927, approuvées par le gouverneur général les 4 décembre 1926 et 27 janvier 1928 (R. 1928, 1, 262 et 1929, 1, 516). — Cochinchine : arrêté du 10 octobre 1927 (R. 1928, 1, 328).— Tonkin : arrêté du 19 octobre 1927 (R. 1928, 1, 348). — Laos : arrêté du 19 octobre 1927 (R. 1928, 1, 338). — Annam : arrêté du 7 janvier 1928 (R. 1929, 1, 503).
(7) R. 1929, 1, 212.
(8) Annam : arrêté du 27 mars 1929 sur les concessions à bail au Darlac (R. 1930, 1, 281), modifié le 6 mai 1930 (R. 1931, 1, 201) ; arrêté du 27 avril 1929 sur les concessions domaniales (R. 1930, 1, 308) ; — Laos : arrêté du 5 juin 1929 (R. 1930, 1, 325) ; — Cochinchine : arrêté du 13 juin 1929 (R. 1930, 1, 325) ; — Tonkin : arrêté du 21 juin 1929 (R. 1930, 1, 326) ; — Cambodge : arrêté du 13 juillet 1929 (R. 1930, 1, 75). — Gouvernement général : arrêté du 28 mars 1929 réglementant le régime des concessions gratuites de terres domaniales pour la petite colonisation (R. 1930, 1, 302).

ne concernent l'aliénation des terrains urbains. La matière était, en conséquence, restée réglée par les règlements antérieurs. Elle a fait l'objet, pour toute l'Indo-Chine, d'un arrêté du gouverneur général du 3 juillet 1931 (1).

Guyane. — A la Guyane, un décret du 11 décembre 1908 (2) sur le régime du domaine a posé le principe de l'aliénation des terrains domaniaux par voie d'adjudication, portant sur des lots de 1.000 hectares au plus, et exceptionnellement par petites concessions gratuites de 25 hectares au plus, ou de grandes concessions faites par décret aux compagnies ou aux particuliers qui se chargeraient de l'exécution de travaux d'intérêt colonial. Un arrêté du gouverneur du 18 août 1916 (3), pris en exécution de ce décret, a réglementé la concession des terrains domaniaux. Un décret du 22 octobre 1929 (4) a refondu une très ancienne législation résultant de décrets coloniaux de 1834 et 1836, sur la réglementation des « hattes et ménageries », c'est-à-dire des concessions pour l'élevage accordées exceptionnellement dans la région des savanes, où les terres doivent, en principe, rester communes.

Nouvelle-Calédonie. — A la Nouvelle-Calédonie, un décret du 17 janvier 1908 (5), presque identique à celui de la Guyane, a été suivi d'un arrêté du gouverneur du 22 août 1912 (6).

§ 481

Aliénations et concessions. — Abstraction faite des locations et des concessions temporaires, dont il sera parlé plus loin, les aliénations du domaine privé de l'Etat ou des colonies peuvent se diviser en deux catégories : les aliénations, conférant immédiatement la propriété à l'acquéreur ou à l'adjudicataire, sauf observation des clauses et conditions d'un cahier des charges dont la violation peut entraîner la déchéance ou la résiliation du contrat, dans les termes et au sens des articles 1184, 1654, 1656 et 1657 du code civil, — et les concessions, comportant une attribution à titre provisoire, à charge de mise en valeur, et destinées à être transformées, après accomplissement de cette charge, en concessions définitives, conférant la propriété.

La différence essentielle entre les deux catégories consiste en ce que les aliénations, quand elles sont faites sous certaines charges, sont soumises à une condition résolutoire, alors que la concession ne confère la propriété que sous condition suspensive.

La terminologie était précise dans les anciens textes législatifs. C'est ainsi que l'article 4 du décret du 28 mars 1899, sur le régime des terres domaniales au Congo français, distingue entre les *aliéna-*

(1) R. 1932.
(2) R. 1909, 1, 77.
(3) R. 1918, 1, 312. — Modifié le 10 décembre 1920 (R. 1921, 1, 533).
(4) R. 1930, 1, 69.
(5) R. 1908, 1, 223.
(6) R. 1914, 1, 237.

tions, qui peuvent avoir lieu par adjudication publique ou de gré à gré, suivant les conditions résultant des règlements, et les *concessions* de jouissance temporaire, conduisant à la collation à titre gratuit de la propriété, au profit du concessionnaire, des parcelles mises en valeur, dans les conditions spécifiées par les actes de concession.

Il n'est pas essentiel, toutefois, que le concessionnaire soit investi de la propriété à titre gratuit. Le décret précité du 4 novembre 1928, sur le régime des concessions domaniales en Indo-Chine, qui maintient expressément la distinction entre la concession provisoire et la concession définitive, et qui recule jusqu'à la concession définitive l'attribution de la propriété (1), pose en principe (2) que les terrains ruraux — les seuls dont il s'occupe — sont attribués à titre onéreux. Ce qui distingue la concession, ce n'est donc pas la gratuité, c'est la période provisoire et conditionnelle qui suspend la collation de la propriété.

Les textes récents ont une terminologie beaucoup moins arrêtée. C'est ainsi que le décret du 28 septembre 1926 sur le domaine à Madagascar assimile les concessions et les ventes de terres domaniales, et décide que les unes et les autres, bien que soumises à des conditions de mise en valeur, transfèrent immédiatement la propriété, ces conditions étant résolutoires et non suspensives (3). Les divers articles de ce décret ne semblent pas établir de distinction de principe entre les aliénations et les concessions. — Par contre, l'arrêté précité du gouverneur général de l'Indo-Chine du 3 juillet 1931, sur l'aliénation des terrains urbains non bâtis, et qui n'emploie pas le terme de concession (4), encore moins celui de concession provisoire, décide (5) en termes précis et ne permettant aucune équivoque que « l'attribution en pleine propriété du lot adjugé n'a lieu qu'après l'exécution de toutes les clauses et conditions prévues au cahier des charges », et que le titre définitif est délivré sous forme d'arrêté par le chef d'administration locale. Il s'agit donc bien d'une propriété conférée sous condition suspensive, et par conséquent d'une concession. L'arrêté précité du gouverneur général de l'Afrique équatoriale du 13 septembre 1926, qui dispose en termes identiques, n'hésite pas à qualifier de concessions les aliénations ainsi consenties. Pourtant on a pu s'y tromper, et l'administration elle-même a soutenu que l'adjudicataire d'un

---

(1) Art. 10, 26 et 27.

(2) Art. 2.

(3) R. 1926, 1, 768. — Art. 67 : « Les concessions ou ventes de terres domaniales ont un effet translatif de propriété du jour de la signature du contrat indiqué ci-dessus. — Elles sont soumises essentiellement à la condition de la mise en valeur.. » — Art. 68 : « Les conditions de mise en valeur et de paiement du prix, ou toute autre condition prévue par arrêté du gouverneur général ou inscrite au titre, constituent des conditions résolutoires des baux emphytéotiques, des concessions ou des ventes. — Après constatation de l'exécution desdites conditions, le droit de propriété devient irrévocable, en ce qui concerne les concessions ou les ventes ».

(4) Sauf une fois, à l'article 5 : « Les terrains urbains ne sont concédés qu'à titre onéreux ».

(5) Art. 26.

terrain urbain, en Afrique équatoriale, était propriétaire sous condition résolutoire dès le jour du contrat, et pouvait à ce titre requérir l'immatriculation, sans attendre la délivrance du titre définitif. Cette prétention a été justement repoussée par arrêt de la Cour d'appel de Brazzaville du 10 avril 1931 (1).

En Afrique occidentale, les divers arrêtés des lieutenants-gouverneurs relatifs à l'aliénation des terrains urbains prévoient aussi des « concessions » qui ne deviennent définitives qu'après la constatation de la mise en valeur conforme aux clauses du cahier des charges (2).

§ 482

Terrains urbains. — Il y a lieu de noter, toutefois, qu'en ce qui concerne les terrains urbains, les conditions de l'aliénation et les clauses du cahier des charges, très différentes des conditions des concessions rurales, consistent avant tout à payer le prix et à bâtir, ce qui peut être réalisé dans un délai bien plus court que la mise en valeur de terrains ruraux, et qu'elle ne portent que sur des superficies incomparablement moindres.

Sous cette réserve, l'aliénation des terrains urbains peut généralement être réalisée, soit par voie d'adjudication ou de marché ferme de gré à gré, soit par voie de concession. Les décrets qui ont règlementé les concessions laissent presque toujours aux arrêtés locaux le soin de réglementer ces aliénations (3), qui donnent lieu, d'ailleurs, au point de vue économique et politique, à des difficultés et des contestations beaucoup moins graves que les concessions rurales, qui peuvent porter et portent souvent sur de très vastes étendues de terrain.

---

(1) R. 1931, 3, 105. — A noter que, si les textes relatifs à l'immatriculation, tels que l'article 7 du décret du 18 mars 1899 (R. 1899, 1, 158) pour le Congo, ou l'article 5 du décret du 24 juillet 1906 (R. 1907, 1, 7) pour l'Afrique occidentale, exigent l'immatriculation comme préalable à la délivrance du titre de concession, il ne peut s'agir que de l'immatriculation au nom de l'autorité concédante. V. p. ex. l'art. 28 de l'arrêté du lieutenant-gouverneur du Dahomey du 20 août 1928 (R. 1929, 1, 369) : « Le terrain objet de la concession devra être immatriculé au nom de l'Etat, s'il ne l'est pas, avant la délivrance du titre définitif et à la requête du receveur des domaines ».

(2) Côte d'Ivoire : arrêté du 26 septembre 1907 (R. 1912, 1, 732). — Dahomey : arrêté du 20 août 1928 (R. 1929, 1, 369). — Guinée : arrêté du 13 avril 1912. — Togo : arrêté du commissaire de la République du 1er avril 1927 (R. 1928, 1, 637). — En Mauritanie, l'arrêté du gouverneur général du 26 octobre 1923 (R. 1924, 1, 360) ne prévoit pas de condition suspensive de la délivrance du titre de propriété des terrains urbains aliénés. Au Sénégal, l'arrêté du lieutenant-gouverneur du 13 mai 1927 (R. 1928, 1, 116) porte en termes exprès, à l'article 3 *c*), que la condition de bâtir imposée aux acquéreurs de terrains urbains est une condition résolutoire.

(3) Afrique occidentale : le décret du 23 octobre 1904, art. 11, assimile, pour la compétence, l'aliénation des lots de terrains urbains aux concessions de moins de 200 hectares, et attribue les unes et les autres à la compétence des lieutenants-gouverneurs. — Indo-Chine : décret du 4 novembre 1928, art. 1er, al. 2 : « Les aliénations ou locations de terrains urbains sont réglementées par des arrêts du gouvernement général pris en conseil de gouvernement et par des arrêtés locaux approuvés par le gouverneur général en la même forme ».

§ 483

Concessions de terrains ruraux. — En ce qui concerne les terrains ruraux (1), le mode normal d'aliénation est la concession, qui comporte deux étapes successives : la concession provisoire et la concession définitive, cette dernière seule transférant la propriété et n'étant accordée qu'après justification de l'accomplissement des conditions imposées par le cahier des charges (2).

§ 484

Concession provisoire. — La principale condition imposée au concessionnaire provisoire est celle de mise en valeur (3). Lorsqu'elle n'a pas été remplie dans les délais prescrits, le concessionnaire s'expose, à moins qu'il ne justifie qu'aucune faute ne peut lui être reprochée (4), à la déchéance (5), qui d'ailleurs ne s'opère pas de plein droit et doit être prononcée (6). Au cas, au contraire, où la condition a été remplie, le concessionnaire a droit à obtenir une concession définitive qui ne peut lui être refusée et qui lui confère la propriété (7). La mise en valeur est constatée par l'administration, d'office ou à la requête du concessionnaire, par une commission dont les arrêtés réglementaires déterminent la composition. Lorsqu'une partie seulement des terrains concédés a été mise en valeur, les textes prévoient généralement qu'il peut être accordé une concession définitive restreinte à cette partie (8).

---

(1) Ce qui est expliqué ici concernant les concessions de terrains ruraux s'applique aussi en principe aux aliénations de terrains urbains faites sous la forme de concessions à condition suspensive, — mais non aux concessions rurales ou urbaines faites sous condition résolutoire, comme à Madagascar.

(2) Il existe pourtant des exemples d'un système tout différent, tel que celui qui résultait, à la Côte des Somalis, de l'arrêté du gouverneur du 29 décembre 1899 (R. 1900, 1, 94), et qui consistait à accorder des concessions temporaires, faisant retour à la colonie au bout de 5, 10, 30 ou 50 ans. — Le décret du 29 juillet 1924 (R. 1924, 1, 658) sur le régime des terres domaniales de cette colonie autorise encore (art. 4) les concessions temporaires. Un arrêté du gouverneur du 15 septembre 1926 (R. 1927, 1, 943) a réglé les conditions d'application de ce décret. — V. plus loin ce qui concerne les grandes concessions en Afrique équatoriale.

(3) Les très nombreux décrets et arrêtés sur les concessions se répètent tous sur ce point. V. p. ex. le décret du 4 novembre 1928 pour l'Indo-Chine (R. 1929, 1, 212), art. 25 : — « Les terrains concédés à titre provisoire doivent être mis en valeur dans les délais, aux clauses et conditions réglementaires prescrites ».

(4) Conseil d'Etat, 13 juin 1902 (R. 1902, 2, 78).

(5) Conseil d'Etat, 18 novembre 1904 (R. 1905, 3, 37); 9 janvier 1920 (R. 1930, 3, 10). Conseil du contentieux administratif du Sénégal, 9 décembre 1901 (R. 1902, 2, 95).

(6) Conseil d'Etat, 19 novembre 1909 (R. 1910, 3, 2).

(7) Conseil du cont. adm. de l'Annam-Tonkin, 21 juin 1909 (R. 1911, 3, 31) et 30 avril 1910 (R. 1912, 3, 221). Conseil d'Etat, 8 avril 1927 (R. 1930, 3, 14).

(8) Conseil d'Etat, 17 février 1926 (R. 1926, 3, 152). — Décret précité du 4 novembre 1925, art. 26 § III : « Si le concessionnaire n'a pas satisfait entièrement aux conditions de mise en valeur, il lui est fait concession définitive des seuls terrains mis en valeur, et, le cas échéant, de ceux à l'attribution desquels donne droit cette mise en valeur partielle, dans les conditions fixées par les arrêtés réglementaires ou les cahiers des charges ».

Droits du concessionnaire. — Le concessionnaire provisoire, bien que non propriétaire, a donc des droits certains qu'il peut faire valoir à l'encontre de l'administration concédante, à la condition d'observer les clauses de son contrat. Toutefois, il ne peut exiger de l'administration, ni qu'elle le garantisse contre les troubles et les pillages (1), ni qu'elle mette ses agents à sa disposition pour constater des faits qui n'ont pas le caractère de délits ou de contraventions (2). Mais il en serait autrement si l'administration, par des mesures irrégulières, et notamment par la proclamation d'un état de siège illégal, avait troublé le concessionnaire dans son exploitation et entravé le recrutement de la main d'œuvre (3).

La concession provisoire, lorsqu'elle ne résulte pas d'une adjudication, est accordée discrétionnairement, et le refus de concession ne peut donner lieu à indemnité (4). Aucune indemnité ne peut non plus être réclamée à raison du retard ou des lenteurs apportées à la délivrance du titre de concession définitive (5).

En ce qui concerne les tiers, le concessionnaire provisoire a le droit, en vertu de son seul titre, de faire respecter sa possession, soit par action possessoire (6), soit même par action en déguerpissement portée devant le juge du pétitoire (7). Mais ces actions ne sont pas exercées par lui en qualité de propriétaire : elles ne tendent qu'à faire respecter le droit *sui generis* qui résulte de la concession provisoire. La propriété ne cesse pas d'appartenir à l'administration concédante, État ou colonie, qui a seule qualité pour exercer l'action pétitoire ou possessoire ou pour y défendre (8), et qui est même souvent obligée de faire immatriculer

---

(1) Conseil d'Etat, 18 janvier 1907 (R. 1907, 3, 57) ; 12 février 1909 (R. 1909, 3, 121) ; 30 juin 1911 (R. 1911, 3, 314) ; 7 décembre 1923 (R. 1924, 3, 186) ; 2 juillet 1924 (R. 1925, 3, 79). Les deux derniers arrêts réservent, suivant la formule récemment adoptée par le Conseil d'Etat au cas de réclamation d'indemnité pour faits ou omissions se rattachant à l'exercice du pouvoir de police, l'hypothèse d'une faute manifeste et d'une particulière gravité. Une indemnité peut aussi être dûe au concessionnaire qui se plaint de l'invasion de la concession par des marchands étrangers, ce fait équivalant au défaut de remise au concessionnaire d'une partie du territoire concédé (Conseil d'Etat, 8 avril 1921, R. 1921, 3, 187).

(2) Conseil d'Etat, 17 mars 1907 (R. 1907, 3, 165) ; 13 mars 1908 (R. 1908, 3, 129) ; 30 juin 1911 (R. 1911, 3, 314).

(3) Conseil d'Etat, 12 février 1909 (R. 1909, 3, 121).

(4) Conseil d'Etat, 1er juillet 1910 (R. 1910, 3, 226) ; 4 novembre 1921 (R. 1921, 3, 243) ; 8 avril 1927 (R. 1930, 3, 14). Conseil du contentieux administratif de Saigon, 15 octobre 1924 (R. 1925, 3, 118).

(5) Conseil d'Etat, 19 juillet 1918 (R. 1920, 3, 237) ; 2 mars 1923 (R. 1924, 3, 24) ; 17 février 1926 (R. 1926, 3, 152).

(6) Cour d'appel de Madagascar, 25 juillet 1901 (R. 1904, 3, 220).

(7) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 23 septembre 1915 (R. 1916, 3, 147). — L'arrêt tire argument de ce que le concessionnaire provisoire serait propriétaire sous condition résolutoire, ce qui était peut être exact sous le régime du décret du 22 août 1882 sur les concessions en Cochinchine, applicable dans l'espèce (V. Hamelin, p. 262). Mais il considère avec raison que ce concessionnaire tient ses droits de l'administration qui seule a qualité pour l'en déclarer déchu. Précisément parce qu'elle n'assume pas, comme il vient d'être dit, la charge de le défendre contre les troubles, elle lui laisse le soin de le faire et lui attribue qualité à cet effet.

(8) Trib. civil de Nouméa, 19 mai 1926 (R. 1927, 3, 104).

l'immeuble en son nom avant d'accorder la concession définitive (1).

Aussi les droits du concessionnaire provisoire sont très variables et peuvent être rigoureusement définis. Par exemple, en Nouvelle-Calédonie, le concessionnaire ne peut couper du bois sur les terrains concédés que pour les barrières et installations, ni défricher qu'au fur et à mesure des ensemencements et plantations (2).

Obligations du concessionnaire. — Les obligations qui grèvent le concessionnaire provisoire sont des obligations personnelles (3). Aussi est-il interdit au concessionnaire provisoire d'aliéner son droit sans le consentement de l'administration, aucun débiteur ne pouvant s'en substituer un autre sans l'assentiment du créancier. Cette interdiction, répétée par tous les décrets, arrêtés et cahiers des charges, a été souvent consacrée par la jurisprudence (4). Elle s'étend même au cas où l'aliénation se produit sous la forme de fusion en une société unique de plusieurs sociétés concessionnaires (5).

La nullité d'une vente ou cession consentie au mépris de cette interdiction peut être invoquée par le concessionnaire lui-même, qui est fondé à poursuivre la nullité de l'acte qu'il a passé dans ces conditions (6). Il en serait autrement après que le concessionnaire a obtenu un titre définitif, qui valide rétroactivement les cessions irrégulières qu'il aurait pu consentir alors que sa concession n'était que provisoire (7).

Compétence administrative. — Toutes les contestations concernant la nullité ou la déchéance d'une concession provisoire, ou le droit du concessionnaire à obtenir un titre définitif, sont de la compétence du Conseil du contentieux administratif (8), à moins que l'État ne soit en cause, auquel cas la compétence appartient au Conseil d'État, saisi sur recours d'une décision ministérielle (9). Lorsque le Conseil du contentieux est compétent, le recours pour excès de pouvoir n'est jamais ouvert (10).

La compétence du Conseil du contentieux administratif se fonde,

---

(1) V. plus haut, p. 312, n. 1.

(2) Arrêté du gouverneur du 7 avril 1916 (R. 1921, 1, 300).

(3) C'est pourquoi il est malaisé de les concevoir comme des obligations dont l'inexécution entraîne la résolution d'un droit de propriété, et par suite grevant une propriété. C'est pourtant ce que font les textes importants et assez nombreux qui attribuent au concessionnaire provisoire un droit soumis à une condition résolutoire.

(4) P. ex. Civ. cass. 24 décembre 1917 (R. 1918, 3, 24).

(5) Conseil d'Etat, 9 juillet 1920 (R. 1921, 3, 54).

(6) Civ. cass. 24 décembre 1917 précité.

(7) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 7 mars 1901 (R. 1904, 3, 107).

(8) Conseil du cont. adm. du Sénégal, 9 décembre 1901 (R. 1902, 2, 95) ; Conseil d'Etat, 19 novembre 1909 (R. 1910, 3, 2) ; 21 février 1919 (R. 1919, 3, 83).

(9) Conseil d'Etat, 9 février 1920 (R. 1920, 3, 10).

(10) Conseil d'Etat, 17 mai 1907 (R. 1907, 3, 113) ; 26 novembre 1915 (R. 1916, 3, 20).

comme il a été expliqué au chapitre VI (1), sur le § 5 des articles 160 et 176 des ordonnances de 1925-1927, qui attribue à ce conseil les demandes de réunion de terrains au domaine. Il a été relevé que ce § 5 continue à s'appliquer, bien que la déchéance ne soit généralement plus prononcée par le tribunal administratif, mais par l'autorité concédante, dont la décision est déférée à ce conseil. La compétence du Conseil du contentieux se justifierait d'ailleurs, même en faisant abstraction du § 5 en question, par cette seule considération que la concession provisoire constitue au premier chef un contrat administratif (2).

Les litiges entre le concessionnaire provisoire et des tiers sont au contraire de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire (3), sauf, le cas échéant, renvoi à l'autorité administrative de la question préjudicielle de délimitation (4) ou d'interprétation (5).

§ 485

Concession définitive. — Attribution de la propriété. — Le titre définitif, lorsqu'il est accordé au concessionnaire provisoire, après constatation de l'exécution des conditions de la concession, ou lorsqu'il est accordé d'emblée sans passer par la convention provisoire, confère la propriété. Le concessionnaire définitif, — dont le titre est généralement immatriculé dans les colonies où l'immatriculation est en vigueur, — jouit alors du droit de tout propriétaire, et peut le faire valoir devant les tribunaux judiciaires (6), sauf pourtant les questions préjudicielles, s'il s'en présente, d'interprétation du titre de concession (7).

La juridiction administrative reste également compétente, même après la concession définitive, pour statuer sur tout litige venant à s'élever entre le concessionnaire et l'autorité concédante, au sujet de l'interprétation ou de l'exécution des charges et conditions mises par le titre à cette concession définitive : par exemple, en ce qui concerne la construction par le concessionnaire d'une digue dont l'administration requiert l'ouverture (8),

---

(1) T. 1er, § 212, p. 543.

(2) *Ibid.* § 220, p. 549.

(3) Cour d'appel de Madagascar, 26 novembre 1902 (R. 1904, 3, 23). Civ. cass. 28 octobre 1908 (R. 1909, 3, 41).

(4) Civ. rej. 9 févr. 1910 (R. 1910, 3, 90). — Cour d'appel de la Guyane, 29 octobre 1923 (R. 1923, 3, 126).

(5) V. en ce qui concerne les concessions temporaires, qui, à ce titre, « conservent pendant toute leur durée un caractère administratif », Civ. rej. 9 févr. 1910 (R. 1910, 3, 90).

(6) Cour d'appel de Nouméa, 1er septembre 1900 (R. 1902, 2, 90).

(7) La très ancienne jurisprudence reconnaissait même aux tribunaux judiciaires le pouvoir d'interpréter les actes de concession définitive (Conseil d'Etat, 10 mai 1855, au recueil Lebon, p. 134 ; Civ. cass. 8 janv. 1861, D. 61, 1, 116 ; Civ. rej. 20 avril 1874, D. 75, 1, 174). Mais la jurisprudence plus récente reconnaît avec raison que les questions d'interprétation doivent être renvoyées à l'autorité administrative comme questions préjudicielles, à moins que l'acte ne soit clair et précis et ne comporte aucune interprétation (Civ. cass. 1er août 1912, R. 1913, 3, 14.)

(8) Conseil d'Etat, 15 mai 1908 (R. 1908, 1, 181).

ou l'étendue des terrains que l'administration s'est réservé le droit d'exproprier sans indemnité (1).

Charges et conditions. — Les charges et conditions de la concession définitive ne sont pas, comme celles de la concession provisoire, des obligations de faire, mais des obligations de supporter ou de laisser faire, qui sont nécessairement transmises à tous les acquéreurs de la propriété concédée.

Les principales de ces obligations concernent la reprise sans indemnité des terrains nécessaires à l'exécution de travaux publics, et le maintien comme le respect des réserves indigènes.

Reprise. — La reprise est stipulée à la plupart des décrets (2). Elle a lieu, en ce qui concerne les terrains non bâtis, ni aménagés, ni mis en valeur, soit sans indemnité (3), soit moyennant une indemnité fixée à forfait (4). En ce qui concerne les terrains mis en valeur, l'indemnité est dûe : elle est fixée à l'amiable ou en observant la procédure de l'expropriation (5), ou par les tribunaux (6) ou à dire d'experts (7).

La reprise ne peut dépasser les portions de terrain nécessaires à l'exécution des travaux projetés. Si elle les dépassait, ou si elle s'étendait à la totalité du domaine concédé, alors qu'une partie seulement serait nécessaire, le concessionnaire provisoire aurait droit à une indemnité à fixer par le Conseil du contentieux

---

(1) Tribunal civil de Nouméa, 10 janv. 1907 (R. 1909, 1, 108).

(2) Décret du 4 novembre 1928 pour l'Indo-Chine (R. 1929, 1, 218), art. 8 : « L'administration se réserve le droit de reprendre, à toute époque, les terrains concédés à titre provisoire ou définitif qui seraient nécessaires au service de l'Etat ou de la colonie et à l'exécution de travaux publics ». — Arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie du 22 août 1912 (R. 1914, 1, 237), art. 12 : « L'administration se réserve le droit de faire établir ou de laisser établir sur les terrains concédés provisoirement ou à titre définitif les routes, chemins, tramways, chemins de fer, canaux et aqueducs qui seront nécessaires au service public ». — Arrêté du gouverneur général 12 août 1927 pour Madagascar, art. 57 (R. 1927, 1, 557) : « L'Etat ou la colonie se réserve, pendant 30 ans, le droit de reprendre tout ou partie des terres louées, concédées ou vendues pour toutes les opérations pour lesquelles l'expropriation, pour cause d'utilité publique, peut être prononcée, à l'exception de l'expropriation pour cause de plus-value ». — Arrêté du gouverneur de la Guyane du 28 août 1916 (R. 1918, 1, 312), p. 6.

(3) Décret précité du 22 août 1912. — Arrêté du gouverneur général du 13 septembre 1926 (Afrique équatoriale, R. 1927, 1, 154), art. 22. — A Madagascar, le remboursement du prix ou de la valeur est toujours dû (art. 5 de l'arrêté du 12 août 1927).

(4) Arrêtés du résident supérieur du Tonkin des 30 mai 1881, art. 12, et 5 septembre 1888, art. 6 : indemnité fixée au remboursement des frais de concession de 1 f. par hectare. V. Conseil d'Etat, 28 novembre 1923 (R. 1924, 3, 179). — Arrêté du résident supérieur de l'Annam du 27 avril 1929 (R. 1930, 1, 308), art. 7 : indemnité fixée au maximum à la restitution de la partie du prix afférente à la superficie reprise.

(5) Arrêté précité du 13 septembre 1926 (Afrique équatoriale). Arrêté précité du 12 août 1927 (Madagascar), art. 57.

(6) Décret précité du 4 novembre 1928 (Indo-Chine), art. 8. Arrêté précité du résident supérieur de l'Annam du 27 avril 1929, art. 7, L'expertise est obligatoire quand elle est demandée.

(7) Arrêté précité du 2 août 1912 (Nouvelle-Calédonie), art. 12.

administratif (1). Le concessionnaire définitif y aurait droit à plus forte raison, et pourrait même réclamer son maintien en possession comme propriétaire. La compétence appartiendrait au conseil du contentieux administratif, ou au Conseil d'Etat si l'Etat était en cause.

§ 486

Réserves indigènes. — Les réserves indigènes font l'objet de clauses précises des décrets, arrêtés et cahiers des charges. Une stipulation expresse de ces réserves et de leur délimitation avait été insérée notamment, à la convention passée le 9 avril 1897 avec la Société française de la Grande Comore (2). Elles deviennent inutiles lorsque la concession définitive est soumise à la condition de l'immatriculation préalable, cette immatriculation comportant nécessairement la mention de tous les droits reconnus au cours de l'instruction, ou les réduisant à néant si elle ne les mentionne pas. Les réserves indigènes sont souvent constituées d'avance et soustraites, sauf modification ou révocation, à la concession et à la colonisation (3). En Afrique équatoriale, les réserves sur lesquelles les indigènes possèdent des droits de jouissance ou d'usage peuvent faire l'objet de concessions, à la charge par le concessionnaire de verser à ces indigènes une indemnité de déguerpissement dont le montant est fixé d'accord avec l'administration (4).

Pour concilier les droits des indigènes avec les nécessités de la colonisation européenne, il a été constitué, dans les grandes colonies ou gouvernements généraux peuplés de nombreux indigènes, des commissions et des plans de colonisation. Plusieurs textes s'étendent avec force détails sur la confection de ces plans.

C'est ainsi qu'en Indo-Chine, l'article 4 du décret précité du 4 novembre 1928 prévoit l'établissement pour chaque pays de l'Union indo-chinoise, par le chef de l'administration locale, sous réserve d'approbation par le gouverneur général, de programmes déterminant les périmètres ouverts à la colonisation et ceux qui lui sont fermés, les territoires destinés à être allotis par l'administration, ceux dans lesquels il ne pourra être accordé de concessions gratuites, et ceux qui doivent être réservés aux boisements et reboisements. Ces programmes doivent aussi indiquer les périmètres des terres qui, à raison de leur situation avantageuse, de conditions de culture spécialement favorables, ou de l'exécution de grands travaux d'aménagement, peuvent être aliénés par voie d'adjudication publique sur estimation précise de la valeur. Ils doivent tenir compte des territoires à réserver aux populations indigènes, tant en vue du développement des villages existants,

(1) Conseil d'Etat, 28 novembre 1923 (R. 1924, 1, 179).

(2) Par arrêt du 8 novembre 1912 (R. 1913, 3, 7), le Conseil d'Etat a annulé pour excès de pouvoir un arrêté du gouverneur général qui avait, en l'absence de toute décision contentieuse, accordé aux indigènes des territoires situés en dehors des réserves délimitées.

(3) Décret précité du 28 septembre 1928 (R. 1929, 1, 768) sur le domaine à Madagascar, art. 49.

(4) Arrêté précité du gouverneur général du 13 septembre 1926 (R. 1927, 1, 154), art. 27.

des cultures et droits d'usage de leurs habitants, qu'en vue de permettre l'établissement de nouveaux centres et de faciliter l'installation sur des terres libres de la main d'œuvre nouvelle. Des commissions de colonisation permanentes sont instituées dans chaque pays et donnent obligatoirement leur avis sur les programmes de colonisation, les réglementations locales des concessions, les projets de mise en valeur des terrains du domaine et les dossiers de concession.

En Afrique équatoriale, aucun lotissement de ville ou d'agglomération ne peut être effectué sans qu'il soit réservé, à l'usage de la population indigène, à proximité du centre urbain, une superficie au moins égale à cinq fois celle de ce centre. Ces réserves sont collectives et donnent lieu pour chaque lot à des permis gratuits et personnels (1).

A Madagascar, le décret précité du 28 septembre 1926 sur le domaine prévoit, aux articles 49 et 59, la constitution de réserves indigènes que le gouverneur général est autorisé à créer au profit de collectivités indigènes, sur lesquelles ces collectivités exercent un droit de jouissance gratuit pouvant être inscrit aux livres fonciers, mais pouvant être annulé ou restreint par arrêté du gouverneur général, ou être converti en un droit de propriété, inaliénable et insaisissable pendant trente ans, au profit des membres de la collectivité, ou même aliéné au profit d'un tiers. A la différence des réserves dont il a été question plus haut, et qui consacrent des droits préexistants, ces réserves constituent une création de toutes pièces par l'autorité administrative (2). De plus, l'administration de la colonie est, non plus seulement autorisée, mais obligée de constituer des périmètres de colonisation immatriculés avant toute aliénation, dans des conditions à déterminer par arrêté du gouverneur général (3). Comme la constitution de ces périmètres peut être rendue difficile par l'existence de propriétés morcelées ou dispersées, l'administration est autorisée à procéder au groupement ou remembrement de ces propriétés, opération

(1) Arrêté du 13 septembre 1926 (R. 1927, 1, 154), art. 3 et 5 (modifié le 18 octobre 1928, R. 1929, 1, 271).

(2) V. l'article de doctrine sur la propriété à Madagascar et le décret du 28 septembre 1926 sur le domaine (R. 1927, 2, 1). — L'article 30 assure par ailleurs aux indigènes la continuation de l'exercice de leurs droits de propriété ou d'usage, mais seulement jusqu'à la constitution des réserves prévues par l'article 49. — Enfin, l'arrêté du gouverneur général du 12 août 1927 (R. 1928, 1, 557), reconnaît aux indigènes des droits de parcours pour les troupeaux, de récolte des roseaux et autres plantes poussant spontanément, de pêche sur les lacs, marais ou cours d'eau, — droits soumis à l'autorisation préalable du chef de province, essentiellemet révocables, et ne pouvant mettre obstacle à la colonisation.

(3) V. les arrêtés du gouverneur général du 12 août 1927 (R. 1928, 1, 529, 537 et 557) réglementant 1° la gestion du domaine privé, non forestier ni minier, de l'Etat et de la colonie ; 2° le mode et les conditions d'attribution des terres de ce domaine par voie de baux, concessions ou ventes ; 3° les droits d'usage : ce dernier prohibant les occupations sans droit des indigènes sur les terres du domaine privé non forestier, en dehors des réserves indigènes et des périmètres de colonisation. — Les réserves indigènes et les droits des indigènes sont réglementés par les articles 35 à 37 du 1er arrêté, 72 à 79 du second, et le texte entier du 3e. Les périmètres de colonisation font l'objet des articles 38 à 40 du premier arrêté et du titre 1er du second.

dont tous les incidents sont tranchés par le gouverneur général en conseil d'administration (1).

§ 487

Admission des étrangers. — Dans la plupart des colonies, des concessions peuvent être accordées, non seulement aux citoyens ou sujets français, mais aux étrangers de toute nationalité. Il en est autrement en Indo-Chine (2). En Annam, les concessions de terrains urbains ou ruraux sont réservées aux français (3). Il en est de même au Tonkin (4), et au Cambodge (5). En ce qui concerne les terrains ruraux, l'article 9 § I du décret précité du 4 novembre 1928 a tranché la question pour toute l'Indo-Chine, en n'admettant à être concessionnaires que les citoyens, sujets ou protégés français, ainsi que les sociétés régulièrement constituées sous le régime de la loi française et dont le capital est souscrit en majorité par des citoyens, sujets ou protégés français. A Madagascar, aussi, l'article 12 du décret du 26 août 1925 (6) n'admet à solliciter des concessions en général, et spécialement des concessions domaniales, urbaines et rurales, quel que soit leur mode d'attribution, de gré à gré ou par voie d'adjudication, que les personnes ou les sociétés qui peuvent faire usage de la qualification de françaises, conformément à la définition donnée par l'article 11 (7).

En Annam et au Cambodge, la législation française sur les concessions n'est pas applicable aux sujets annamites ou cambodgiens (8). — L'article 32 du décret du 4 novembre 1928 réserve expressément les droits des souverains protégés et les actes et conventions diplomatiques en vigueur.

§ 488

Location. — Outre les ventes fermes et les concessions, les terrains domaniaux peuvent encore faire l'objet de locations, dont les conditions sont souvent détaillées dans les arrêtés réglementaires (9). Le bail est le seul mode de concession autorisé

(1) Art. 4 et 5 suivants du décret du 28 septembre 1926.

(2) V. l'article de doctrine sur le droit des étrangers d'acquérir et de posséder des immeubles en Indo-Chine (R. 1924, 2, 1).

(3) Arrêtés du gouverneur général du 28 avril 1899 (R. 1910, 1, 96), art. 1er, et du 28 novembre 1923 (R. 1924, 1, 575), art. 2. — Faut-il faire exception pour les chinois ? V. l'article précité.

(4) Arrêté du résident supérieur du 19 juin 1921 (R. 1921, 1, 1065), art. 10.

(5) 4e ordonnance du 1er décembre 1916, approuvée par arrêté du gouverneur général du 14 janvier 1917 (R. 1919, 1, 51). L'ordonnance du 12 décembre 1919, approuvée par arrêté du 23 janvier 1920 (R. 1921, 1, 1023), a assimilé aux français les européens ou assimilés appartenant à l'une des nations alliées.

(6) R. 1926, 1, 201.

(7) En ce qui concerne les sociétés, le principe est répété par l'article 5 du second arrêté du 12 août 1927 précité.

(8) Pour l'Annam, arrêté du 7 janvier 1928 précité (R. 1929, 1, 502), art. 1er. — Au Cambodge, la législation est double : française et indigène (v. § 480).

(9) P. ex. art. 30 à 45 de l'arrêté précité du gouverneur général de l'Indo-Chine du 3 juillet 1931.

dans certains territoires, tels que ceux qui sont habités par les populations moïs ou muong (1).

Petites concessions. — De petites concessions, de 300 hectares au maximum, peuvent être accordées, en Indo-Chine, à d'anciens fonctionnaires ou militaires ou à des concessionnaires résidant depuis au moins 2 ans (2).

§ 489

Grandes concessions de l'Afrique équatoriale. — De grandes concessions, d'un type particulier, ont été accordées en 1899, 1900, 1901 et 1902 à 43 Sociétés en Afrique équatoriale.

Déjà en 1893 une première concession avait été accordée à la Société agricole et commerciale du Haut-Ogooué (3). Le système fut généralisé en 1899, sans autre texte législatif que quelques lignes du décret du 28 mars 1899 (4), dont l'article 4 porte notamment que « les terres domaniales du Congo français peuvent être aliénées... 3° à titre gratuit, au profit de l'exploitant d'une concession de jouissance temporaire en ce qui concerne les parcelles qu'il aura mises en valeur, dans les conditions spécifiées par les actes de concession ». Ce sont en effet les actes de concession et les cahiers des charges, tous semblables, qui ont déterminé le caractère spécial de ces concessions (5).

Les concessionnaires n'en recevaient la propriété, ni actuelle, ni éventuelle : le droit de propriété aurait d'ailleurs été inconciliable avec la très grande étendue des concessions. Le droit qui leur était conféré était celui de s'établir dans un territoire délimité géographiquement, pendant une durée de trente années à dater de la signature du décret, et d'y exercer, aux conditions de ce décret et du cahier des charges annexé, tous droits de jouissance et d'exploitation, sauf en ce qui concernait les mines, dont le régime demeurait soumis à la législation en vigueur dans la colonie. Il y était joint des lots de 10.000 hectares en toute propriété, et des terrains pour établir des magasins.

Les conditions étaient les suivantes : constitution d'une société anonyme française ; paiement d'une redevance suivant un tarif croissant ; respect des stipulations des actes généraux de Berlin et de Bruxelles, des droits acquis par des textes et des droits des indigènes ; constitution d'un représentant dans la colonie ; inter-

(1) D. 4 novembre 1928, art. 31.

(2) Arrêté du 28 mars 1929 (R. 1930, 1, 302).

(3) L'octroi de cette concession avait aussitôt donné lieu à un premier litige entre la Société concessionnaire et des négociants anglais. V. Justice de paix à comp. ét. de Libreville, 13 mai 1899 (R. 1899, 2, 118) ; sur appel, Conseil d'appel du Congo, 10 janvier 1900 (R. 1903, 2, 5) ; et sur pourvoi, Req. rej. 11 mars 1902 (*ibid.*).

(4) R. 1899, 1, 175.

(5) L'un de ces décrets, celui du 9 juin 1899, attribuant une concession au Gabon, sur l'Ogooué et la N'Gounié, à M. Monthaye, à qui la Société de l'Afrique française a été substituée suivant arrêté ministériel du 12 juillet suivant, a été insérée, ainsi que le cahier des charges annexé, R. 1900, 1, 54.

diction du commerce des armes à feu ; surveillance par un commissaire du gouvernement ; installation, dans tout établissement de la concession, d'un poste de police aux frais du concessionnaire ; interdiction de céder ; faculté de rachat pour l'Etat. L'administration se réservait, comme pour toute autre concession, le droit de reprise pour utilité publique, à titre gratuit pour les terrains non mis en valeur, et pour les autres moyennant une indemnité fixée à forfait.

La clause essentielle, qui donnait à la concession son caractère et sa valeur, était celle de l'article 7, aux termes duquel toute terre mise en valeur par les soins ou l'industrie de la société concessionnaire devait devenir sa pleine et entière propriété, dans les conditions spécifiées au cahier des charges et sous réserve des droits retenus par l'Etat ou la colonie. Le cahier des charges déterminait le caractère et la constatation de la mise en valeur, et imposait au concessionnaire l'obligation d'y procéder dans une mesure déterminée. Les terres concédées en propriété à l'expiration de la concession ne pouvaient être vendues ou affermées qu'à des personnes agréées par le gouverneur.

Dès les premières années, 4 sociétés abandonnèrent leurs droits (1).

Le 20 juin 1910, onze décrets consacrèrent des conventions passées avec autant de concessionnaires, stipulant l'abandon de la concession contre une concession en toute propriété et divers autres avantages (2). Les onze sociétés fusionnèrent, et devinrent la Société Sangha-Oubangui, qui, par convention du 29 décembre 1920, approuvée par décret du lendemain 30 (3), consentit à une nouvelle transformation de ses droits en lots de toute propriété et concession d'exploitation d'essences à caoutchouc. Des conventions semblables furent conclues avec plusieurs autres sociétés : d'autres renoncèrent ou furent déclarées déchues (4).

Un très petit nombre de concessionnaires ont atteint l'expiration de la période trentenaire prévue aux décrets de concession. Pour faire jouer la clause d'attribution en pleine propriété des terres mises en valeur, des opérations assez longues et compliquées de délimitation étaient nécessaires. Deux décrets des 26 mars et 13 avril 1929 (5), pour permettre d'attendre la fin des opérations, ont institué ce qui a été appelé des « zones de protection », sur lesquelles les droits des concessionnaires sont cantonnés jusqu'à l'attribution en toute propriété des superficies auxquelles ils ont droit. Il est même fait réserve provisoire, en attendant l'arrêté

(1) Décrets des 29 mars 1902 (R. 1905, 1, 344-5) ; 6 octobre 1902 (R. 1903, 1, 102) 12 juin 1904 (R. 1904, 1, 298).

(2) R. 1911, 1, 217. — Avenant du 26 février 1911 (R. 1911, 1, 221).

(3) R. 1921, 1, 388.

(4) On trouvera le tableau complet des grandes concessions et des conventions ou mesures auxquelles elles ont donné lieu, au tome III des « Principes de colonisation et de législation coloniale » d'Arthur Girault, 5e édition (1930), Additions et corrections, pages 394-397.

(5) R. 1929, 1, 310 et 441. — Prorogation par décret du 22 mars 1930 (R. 1930, 1, 233).

du gouverneur général instituant ces zones, de tous les droits résultant du décret de concession.

Deux décrets des 20 juillet et 10 septembre 1930 (1) ont accordé une concession de terrains en toute propriété et une indemnité en argent à la Société du Haut-Ogooué et à la Cie nouvelle du Kouango, en échange de sa renonciation définitive à tous les droits que ces sociétés tenaient des actes de concession.

Litiges. — Il n'existe donc plus actuellement de concessionnaires dans les termes des décrets de 1899. Les difficultés auxquelles leurs concessions avaient donné lieu ont pourtant plus qu un intérêt historique, car elles engageaient des principes qui n'ont pas cessé de régir la matière.

Il avait été prétendu, notamment par des négociants étrangers, que les concessions de 1893 et de 1899, en établissant un monopole d'exploitation, étaient contraires à l'Acte de Berlin du 26 février 1885 et même aux principes généraux du droit. Cette prétention a été repoussée par le motif péremptoire que le monopole attribué aux concessionnaires n'était pas un monopole commercial, mais un droit à l'attribution exclusive des produits du sol (2).

Toutefois, le droit des concessionnaires ainsi reconnu en principe s'était trouvé singulièrement paralysé par la jurisprudence, qui avait décidé à plusieurs reprises, d'abord qu'il incombait au concessionnaire, lorsqu'il se plaignait de faits d'exploitation illicite sur sa concession, d'en administrer la preuve, et d'établir notamment la provenance des produits vendus par les trafiquants : preuve à peu près impossible (3). Si les concessionnaires se retournaient vers l'Etat pour le requérir de mettre des agents à leur disposition pour constater cette provenance, eux-mêmes n'ayant pas le droit d'en instituer, il leur était répondu que, s'agissant de faits non délictueux, l'administration n'était pas obligée de faire droit à leur requête et n'encourait aucune responsabilité en s'y refusant (4). L'Etat n'était même pas tenu de faire délimiter les concessions (5). Enfin l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 1911 avait même reconnu le droit des commerçants étrangers de s'ins-

---

(1) R. 1931, 1, 43 et 59. — V. aussi les arrêtés du gouverneur général de l'Afrique équatoriale des 21 août et 25 septembre 1931 (R. 1932), accordant des terrains en toute propriété et des palmeraies à la Cie forestière Sangha-Oubangui.

(2) Conseil d'appel de Libreville, 27 novembre 1901 (R. 1902, 2, 26) ; Tribunal civil de Libreville, 11 janvier 1902 (R. 1902, 2, 56) ; 16 janvier 1902 (R. 1905, 3, 97) ; 28 juin 1902 (R. 1903, 2, 22). — Un jugement du juge de paix à compétence étendue de Libreville du 13 mai 1899 (R. 1899, 2, 114) avait même reconnu au concessionnaire un monopole commercial.

(3) Req. rej. 11 mars 1902 (R. 1903, 2, 5). La preuve, dans cette espèce, portait sur les limites de la concession. — Trib. sup. de Libreville, 27 janvier 1904 (R. 1904, 3, 132) ; Req. rej. 6 mai 1905 (R. 1905, 3, 178) ; 8 janvier 1906 (R. 1906, 3, 52) ; 4 février 1914 (R. 1914, 3, 211).

(4) Conseil d'Etat, 25 mai 1907 (R. 1907, 3, 165) ; 13 juin 1908 (R. 1908, 3, 129) ; 30 juin 1911 (R. 1911, 3, 314).

(5) Conseil d'Etat, 9 février 1923 (R. 1924, 3, 17).

taller sur les réserves indigènes, droit qui leur avait été dénié par la jurisprudence des tribunaux (1).

Le fait le plus grave qui se soit produit au préjudice des concessionnaires a été celui de l'intrusion en pleine paix, sur des concessions situées en territoire français, de trafiquants allemands, appuyés par des forces militaires. Le Conseil d'Etat a dû reconnaître, par arrêt du 8 avril 1921 (2), que la clause des décrets et des cahiers des charges qui excluait toute indemnité à raison des dommages provenant de l'insécurité du pays, de l'émeute ou de la révolte des indigènes, ou de la guerre avec une puissance étrangère, n'avait pas d'application à ce cas particulier, et que la transaction conclue par l'Etat en 1910 était valable et justifiée.

On peut voir aussi une sorte de transaction dans les décrets des 5 août 1908 (3) et 22 juillet 1921 (4), qui ont accordé au négociant anglais contre lequel les concessionnaires avaient eu le principal effort à soutenir des concessions en toute propriété destinées à faire cesser ses opérations sur les territoires concédés.

C'est, enfin, à propos de ces concessions que les réserves indigènes ont été définies, notamment par l'article 10 des décrets. Ces réserves comprenaient des villages, et des terrains de culture, de pâturage ou forestiers. Elles pouvaient être variables et successives, en ce qui concernait les nomades. Il était également réservé des terrains de chasse et de pêche. Interdiction était faite aux indigènes de céder leurs réserves, soit au concessionnaire, soit à des tiers, autrement qu'avec l'autorisation du gouverneur de la colonie. Cette interdiction a dû être à plusieurs reprises sanctionnée par la jurisprudence (5). Les périmètres des réserves devaient être fixés par le gouverneur de la colonie, qui avait également qualité pour trancher tous conflits ou litiges entre les concessionnaires et les indigènes, sauf appel au gouverneur général qui statuait en dernier ressort.

§ 490

Commission consultative des concessions coloniales. — A plusieurs reprises, il a paru nécessaire de constituer au ministère des colonies une commission consultative chargée de donner son avis sur les demandes de concession. Une commission composée de membres du Conseil d'Etat et de hauts fonctionnaires, à la désignation du ministère, avait été créée par décret du 18 juillet 1898 (6) et réorganisée par décret du 13 novembre 1899 (7), qui

(1) Justice de paix à comp. ét. de Libreville, 23 février 1901 (R. 1901, 2, 96), et sur appel, Conseil d'appel du Congo, 24 octobre 1901 (R. 1901, 2, 168); Justice de paix à comp. ét. de Loango, 24 septembre 1900 (R. 1901, 2, 96), et sur appel, Conseil d'appel du Congo, 27 novembre 1901 (R. 1902, 2, 26).

(2) R. 1921, 3, 191.

(3) R. 1908, 1, 482.

(4) R. 1922, 1, 89.

(5) Jugements précités des justices de paux à compétence étendue de Loango et de Libreville des 24 septembre 1900 et 23 février 1901. V. la note au Recueil sous ces jugements.

(6) R. 1898, 1, 183.

(7) R. 1900, 1, 2.

y introduisit un représentant de la Banque de France et huit délégués permanents des chambres de commerce. C'est cette commission qui eut à se prononcer sur les concessions au Congo de 1899 à 1902. Un décret du 2 septembre 1912 (1) lui adjoignit encore six nouveaux membres, et élargit ses attributions en l'appelant éventuellement à donner son avis sur les traités à passer par le ministère des colonies avec des particuliers ou des sociétés commerciales, ainsi que sur les projets de règlements concernant le domaine aux colonies. Un nouveau remaniement, qui ne portait pas sur les points essentiels, a fait l'objet d'un décret du 4 août 1922 (2).

Contrôle des concessions coloniales. — A une époque récente, des controverses et des discussions d'ordre politique conduisirent le gouvernement à exercer un contrôle plus direct sur les concessions coloniales. Déjà l'article 127 B de la loi de finances du 13 juillet 1911 (3) avait prescrit la publication au journal officiel de la métropole de tous actes portant concession ou attribution de propriété de superficies supérieures à 2.000 hectares, et à la publication au journal officiel local des mêmes actes concernant des superficies inférieures. A la suite du décret du 26 mars 1927 (4), interdisant, jusqu'à la nouvelle règlementation à intervenir, tout contrat foncier en Indo-Chine consenti autrement que par décret, un décret du 2 avril suivant instituait une commission d'enquête pour l'étude du régime des concessions domaniales (5). Un décret du 21 octobre 1927 (6), beaucoup plus détaillé que les précédents, a porté à 35 le nombre des membres de la commission et les a divisé en deux sections, entre lesquelles les colonies sont réparties géographiquement, la seconde étant affectée à l'Indo-Chine et aux colonies du Pacifique. Les deux sections se réunissent en séance plénière pour statuer sur les questions de principe et sur les réglementations domaniales.

C'est sur l'avis de cette commission qu'a été rédigé, notamment, le décret du 4 novembre 1928 (7), concernant le régime des concessions domaniales en Indo-Chine, dont il a été question plus haut à plusieurs reprises. Les préoccupations qui ont conduit à la réorganisation de la commission se réflètent dans plusieurs dispositions de ce décret. C'est ainsi que l'article 2 pose en principe que les concessions rurales sont accordées à titre onéreux, sauf pour les petites concessions;—et que l'article 3 interdit toute

(1) R. 1913, 1, 9.
(2) R. 1923, 1, 263.
(3) R. 1911, 1, 603.
(4) R. 1927, 1, 223. Modifié et amplifié le 5 juillet suivant (R. 1927, 1, 838).
(5) R. 1927, 1, 550.
(6) R. 1928, 1, 9. — Un décret du 6 avril 1930 (R. 1930, 1, 373) a porté de 4 à 8 le nombre des auditeurs au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes faisant partie de la commission.
(7) R. 1929, 1, 212.

attribution de concession avant l'accomplissement des conditions de publicité et des délais fixés par le décret ou par les arrêtés réglementaires pris pour son application. Comme il a été expliqué plus haut, l'article 4 prévoit un programme de colonisation pour chaque pays de l'Indo-Chine. Les articles 5 et 6 instituent, auprès du gouverneur général et des chefs d'administration locale, des commissions de colonisation permanentes, appelées à donner leur avis sur la mise en valeur des terrains du domaine et sur les dossiers de concession.

CHAPITRE XIV

1re PARTIE

CONDITION PRIVÉE DES INDIGÈNES (1)

par M. Henry Solus

SECTION 1re.

Qualité juridique d'indigène.

§ 491

Indigènes citoyens français (2). — Les droits civils et politiques accordés aux indigènes citoyens français dans une colonie ne sont autres que ceux dont jouissent dans cette colonie les citoyens français d'origine eux-mêmes, lesquels ne sont pas rigoureusement identiques à ceux que les citoyens français possèdent dans la métropole (3). Toutefois, les indigènes qui ont été admis à la qualité de citoyens français et qui sont complètement assimilés aux français d'origine, pour les droits privés comme pour les droits publics ou politiques, peuvent se prévaloir de leur statut et en exercer les droits aussi bien dans la métropole ou dans les autres possessions françaises que dans leurs colonies d'origine.

Loi du 24 avril 1833. — Pendant une longue période, à une époque où les colonies ne comptaient qu'un très petit nombre d'indigènes, la distinction des statuts n'a été ni consacrée par la loi ni même comprise par le législateur. Le principe d'égalité proclamé par les lois de la Révolution semblait entraîner comme conséquence nécessaire l'uniformité du statut. La loi du 15 mai 1791 reconnaissait aux hommes de couleur libres et aux affranchis les mêmes droits civils et politiques qu'aux européens. Après le rétablissement de l'esclavage par la loi du 30 floréal an X, cette conception fut abandonnée sous le premier Empire et la Restauration ; mais on y revint

(1) La 1re partie de ce chapitre reproduit, avec de nombreuses modifications, le traité bien connu de M. Solus sur la condition des indigènes en droit privé (Paris 1927).

(2) Il ne sera ici question que des indigènes individus. Relativement aux personnes morales indigènes et aux problèmes délicats que cette question soulève (commune annamite, fokon'olona malgache, tribus et collectivités indigènes, congrégations chinoises, fondations pieuses, sociétés commerciales indigènes), v. le chapitre III, section XI ; Solus, *op. cit.*, nos 132 à 153. Add. P. Dareste, *Les collectivités indigènes devant les tribunaux français*, R. 1925, 2, 1, et note Solus, S. 1930, 1, 9, sur les sociétés commerciales formées entre indigènes.

(3) V. t. 1er, ch. III, §§ 118 et suiv.

après 1830. Plusieurs ordonnances consacrèrent la complète égalité de traitement entre les hommes de race blanche et les hommes de couleur libres, spécialement dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de Bourbon et de la Guyane (1). Le 24 avril 1833, une loi importante et fondamentale, s'appliquant à toutes les colonies, posait les principes suivants :

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

« 2° Sont abrogées toutes dispositions de lois, édits, déclarations du roi, ordonnances royales... et notamment toutes restrictions et exclusions qui avaient été prononcées quant à l'exercice des droits civils et des droits politiques à l'égard des hommes de couleur libres et des affranchis ».

Ces deux articles expriment la pensée du législateur de l'époque, tout pénétré de la théorie de l'assimilation à outrance et disposé à considérer qu'il était contraire à l'humanité et au droit naturel de refuser à des habitants des colonies ce que l'on appelait « le bénéfice des lois françaises ». C'est encore à raison de cette conception que les esclaves affranchis par le décret du 27 avril 1848 furent admis sans transition à la jouissance de tous les droits civils et politiques de la métropole.

Le texte de la loi du 24 avril 1833 appelle pourtant deux observations. D'abord, les expressions « droits civils et droits politiques » doivent s'entendre des droits civils et politiques français, donc des droits de citoyen français (2). Mais, en second lieu, la formule qui termine l'article premier : « sous les conditions prescrites par les lois », vise les dispositions spéciales qui avaient pu être édictées dans le passé ou le seraient dans l'avenir à l'égard des colonies en vertu de l'article 64 de la Charte, en ce qui concerne la jouissance soit des droits civils, soit des droits politiques dans la colonie. On a beaucoup discuté sur le point de savoir si l'incidente « sous les conditions prescrites par les lois » s'applique aussi bien à la jouissance des droits civils qu'à celle des droits politiques. Il est difficilement contestable qu'elle ne s'applique aux uns et aux autres. Le principe de la loi de 1833 n'était donc pas absolu. Aussi bien en droit privé qu'en droit public, il admettait des exceptions : mais il fallait que ces exceptions résultassent de dispositions expresses et spéciales. Précisément, ces dispositions spéciales se rencontrent en Algérie, où toute la législation a garanti aux indigènes leur statut personnel et leur a refusé les

(1) Ordonnances des 7 septembre 1830 et 24 février 1831.

(2) V. les notes sous l'arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 8 juillet 1931 (au *Recueil* 1914, 3, 38), et sous 3 arrêts de la Cour de cassation et de la Cour d'appel de Madagascar de 1923 et 1924 (R. 1924, 3, 199). Ces arrêts et ces notes reconnaissent pourtant que les « droits civils » de la loi de 1833 ne peuvent s'entendre que des droits civils français, à moins de preuve décisive du contraire.

droits politiques ; dans les Etablissements de l'Inde, où le statut personnel des indigènes a été garanti par l'arrêté du gouverneur promulguant les codes du 6 janvier 1929. Au Sénégal, au contraire, l'arrêté de promulgation des codes du 5 novembre 1830 assimilait, il faut bien le reconnaître, les indigènes aux français : mais le décret du 20 mai 1857 et tous les textes successifs sur la justice indigène ont réservé, en très grande partie au moins, le statut indigène, comme il sera expliqué plus bas (1).

En fait, les dispositions spéciales sont restées, à l'époque, exceptionnelles. Le principe d'assimilation, qui dénote d'ailleurs la plus profonde ignorance des questions coloniales, restait à la base de tout le système.

§ 492

Personnes de couleur (2) **des Antilles, de la Guyane et de la Réunion.** — A leur égard, il n'existe pas de controverses. Les textes cités plus haut établissent sans contestation leur qualité de citoyen français. Outre la loi du 24 avril 1833 dont la portée est générale, des ordonnances royales spéciales aux hommes de couleur les avaient rigoureusement et totalement assimilés aux citoyens français et mis sur un pied d'égalité absolue avec les hommes de race blanche : celle du 7 septembre 1830 avait prescrit l'inscription des actes de l'état-civil de la population blanche et de la population libre de couleur sur les mêmes registres ; celle du 24 février 1831 rétablissait les personnes de couleur libres dans la jouissance entière des droits civils.

Enfin, l'esclavage ayant été aboli par le décret du 27 avril 1848, qui accordait expressément aux affranchis la jouissance des droits civils et politiques, on ne pouvait refuser aux hommes qui avaient toujours joui de la liberté ce que l'on accordait aux esclaves d'hier.

Il convient de rappeler que les personnes de couleur des colonies en question, bien qu'appartenant à une race complètement différente de la race européenne, étaient déjà assimilées en fait par la langue, la religion et les mœurs.

§ 493

Indigènes de Sainte-Marie de Madagascar. — La petite île de Sainte-Marie a fourni récemment un exemple saillant des difficultés d'application de la loi du 24 avril 1833.

Sainte-Marie était à l'origine une dépendance de l'île Bourbon. L'article 193 de l'ordonnance du 21 août 1925 et l'article 8 de l'ordonnance du 30 septembre 1927, qui annonçaient une

(1) V. § 517.

(2) L'expression « indigènes » ne serait pas ici exacte. — Littéralement, elle s'entendrait des Caraïbes, qui ont depuis longtemps disparu.

organisation administrative et une organisation judiciaire particulières, n'avaient reçu et n'ont reçu depuis aucune exécution. L'île était donc, en 1833, un territoire colonial français, et aucun texte spécial n'avait soustrait ses habitants au principe général de l'assimilation.

Il se trouva que vers 1906, plusieurs de ses habitants réclamèrent, non seulement les droits civils, même encore les droits politiques des citoyens français, et prétendirent les exercer jusque dans la métropole.

La jurisprudence, maintes fois saisie de la question, a rendu des arrêts contradictoires. La chambre criminelle et la chambre civile et la Cour de cassation se sont contredites et déjugées, en sens opposés (1).

Les arrêts qui refusent aux Saint-Mariens le statut personnel français tirent argument de ce qu'ils auraient conservé un statut personnel « incompatible avec les droits et les obligations des français », voire même « contraire au droit civil français ». Mais aucun texte n'a jamais décidé que les Saint-Mariens seraient régis par leurs propres coutumes, comme en Algérie, aux Indes et au Sénégal. Force est donc de leur appliquer la loi de 1833, qui dispose que les indigènes jouiront des droits civils et politiques, droits civils et politiques qui sont les droits civils et politiques français, puisque aucune loi n'est venue y apporter de dérogation, ou mettre à cette jouissance des « conditions » particulières, dans les termes prévus par la loi de 1833.

Les récents arrêtés du gouverneur général de Madagascar sur l'administration indigène, et en particulier sur celle de Sainte-Marie, des 13 janvier 1926 et 10 janvier 1929 (2), sans trancher la question en termes exprès, soumettent tous les indigènes de Sainte-Marie à un régime d' « administration indigène » difficilement compatible avec la qualité de citoyen français. Le décret du 28 septembre 1926 (3) sur le domaine applique à Sainte-Marie, comme à Diégo-Suarez, à Nossi-Bé et aux Comores, le régime qu'il instaure, c'est-à-dire le principe de l'Etat propriétaire, à la seule exception près qu'il admet les indigènes de ces 4 possessions à se prévaloir de la prescription. C'est bien là méconnaître le droit de propriété privée, et par suite refuser aux indigènes la jouissance du code civil.

§ 494

Indigènes des communes de plein exercice du Sénégal. — La détermination de leur qualité juridique a donné

(1) Crim. cass. 27 août 1908 (R. 1910, 3, 5 et note) ; 22 juillet 1909 (R. 1910, 3, 9) ; Civ. rej. 22 juillet 1912 (R. 1912, 3, 283 et note) ; Cour d'appel de Madagascar, 6 mai 1914, (R. 1915, 3, 47 et note) ; Crim. irrecev. 19 octobre 1922 (R. 1922, 3, 221 et note) ; Cour d'appel de Madagascar, 8 sept. 1923 (R. 1924, 3, 199) ; Civ. cass. 12 déc. 1923 et Crim. règl., 6 mars 1924 (R. 1924, 3, 199 et note.) Chose remarquable : non seulement ces deux derniers arrêts se contredisent, mais chacune des chambres de la Cour de cassation s'est déjugée pour se ranger à la solution de l'autre.

(2) R. 1927, 1, 896, et 1930, 1, 523.

(3) R. 1926, 1, 769. — V. ch. XII, § 422, p. 212.

lieu dans le passé à de nombreuses controverses ; et ces controverses ont trouvé un aliment nouveau dans la loi du 29 septembre 1916 qui leur a reconnu la qualité de citoyen français.

Période antérieure à 1916. — Dès avant 1916, la jurisprudence reconnaissait aux indigènes musulmans des quatre communes, (Saint-Louis, Dakar, Gorée et Rufisque) aujourd'hui réduites à trois, un statut spécial, consacré par le décret du 20 mai 1857 et les décrets subséquents (1), en ce qui concernait l'état-civil, le mariage, les successions, les donations et testaments.

Par contre, les indigènes non musulmans, et notamment les indigènes chrétiens, rentraient dans la règle et étaient soumis au code civil (2).

Le statut personnel ainsi reconnu aux sénégalais musulmans est nettement incompatible avec les principes de notre droit civil. Le droit musulman, qui a sa source dans le Coran, est un droit d'essence et d'inspiration religieuse : toutes les institutions (filiation, mariage avec polygamie, divorce, régime successoral, donations et testaments), ont été façonnées selon les préceptes immuables du prophète et dans un sens complètement différent de celui qui a orienté et oriente aujourd'hui les institutions civiles des peuples européens, fondées sur le christianisme et actuellement régies par des législations laïques.

Il est donc singulièrement difficile de prétendre, en droit comme en fait, que les indigènes des quatre communes du Sénégal aient été citoyens français.

Loi du 29 septembre 1916. — C'est pourtant ce qu'a décidé en termes formels et catégoriques la loi du 29 septembre 1916 (3), dont l'article unique débute par cette formule : « Les natifs des quatre communes de plein exercice du Sénégal et leurs descendants sont et demeurent des citoyens français... »

Il est vrai que la loi de 1916 continue en appliquant le principe aux obligations militaires, en modifiant la loi du 19 octobre 1915 (4), qui soumettait au service militaire les originaires des quatre communes, et en étendant ces obligations aux descendants eux-mêmes des « originaires », quel que soit le lieu de leur naissance. Cette solution résulte tout à la fois de l'intitulé de la loi de 1916, et de la fin de son article unique : « les natifs... sont et demeurent des citoyens français soumis aux obligations militaires prévues par la loi du 19 octobre 1915 ».

Mais la modification apportée à la loi de 1915 ne justifie pas la proclamation solennelle de principe qui proclame, pour le passé et pour l'avenir, la qualité de citoyens français des natifs des quatre communes. C'est incontestablement le principe qui est l'objet direct de la loi.

(1) Décrets des 22 mai 1905 (R. 1905, 1, 298), 29 janvier 1907 (R. 1907, 1, 161) ; 25 avril 1910 (R. 1910, 1, 481). — V. plus haut § 496 et plus loin § 517.

(2) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 8 juillet 1913 (R. 1914, 3, 38). Trib. de 1re inst. de Saint-Louis, 5 août 1913 (R. 1914, 3, 43).

(3) R. 1916, 1, 716.

(4) R. 1916, 1, 60.

Cette disposition a été, à très juste titre, rigoureusement critiquée. Outre qu'elle a été votée avec une hâte regrettable, elle consacre des solutions juridiquement très contestables (importance excessive attachée au *jus soli*) et conduit à des difficultés d'application considérables pour le passé et pour l'avenir (1).

Aussi s'explique-t-on aisément que la jurisprudence ait été amenée à interpréter restrictivement la loi de 1916 et même, en dernier lieu, à méconnaître la lettre formelle de ses dispositions.

C'est ainsi tout d'abord qu'un arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 5 septembre 1924 (2) a refusé à un indigène musulman né hors le territoire des quatre communes, mais fils d'une femme qui elle-même y était née, la qualité de citoyen français.

C'est ainsi d'autre part, et surtout, que des arrêts de la même cour des 4 décembre 1924 (3), 2 avril 1926 (4), 13 mai 1927 (5), 2 août 1929 (6) et 6 septembre 1929 (7), ont décidé que la qualité de citoyens français reconnue aux indigènes par la loi du 29 septembre 1916 ne faisait pas obstacle à la conservation du statut personnel musulman.

Dans son arrêt du 2 avril 1926, qui est particulièrement explicite et dont les motifs ont été repris par les arrêts ultérieurs, la Cour d'appel affirme que la loi de 1916 « n'a eu en vue que de régler la situation militaire » des indigènes des quatre communes, mais non pas de retirer aux indigènes leur statut personnel coranique, et que l'expression, peut-être impropre, de citoyen français qu'elle emploie n'emporte pas que le dispositif ne soit seul à considérer (8).

Cette décision soulève de très sérieuses objections.

En affirmant que « les natifs des quatre communes de plein exercice du Sénégal et leurs descendants sont et demeurent des citoyens français soumis aux obligations militaires... », la loi de 1916 a tenu un langage dont la portée, quoiqu'en pense la Cour d'appel de l'Afrique occidentale, est aussi claire que générale. Que la qualité de citoyen français ait été reconnue à ces indigènes comme

(1) Sur tous ces points, cf. P. Dareste : Les nouveaux citoyens français (R. 1916, 2, 131) ; H. Solus, *of. cit.*, n° 15. Adde Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 17 août 1921 (R. 1922, 3, 32) ; 5 sept. 1924 (R. 1925, 3, 106).

(2) R. 1925, 3, 106 et note.

(3) R. 1925, 3, 176.

(4) R. 1926, 3, 265 et note critique.

(5) R. 1928, 3, 9.

(6) R. 1929, 3, 174.

(7) R. 1929, 3, 182.

(8) L'arrêt invoque en outre un argument tiré de l'art. 19 de la loi du 30 avril 1920 qui accorde aux veuves des indigènes polygames des quatres communes le droit à la pension militaire. C'est donc, en conclut-il, qu'en dépit de la loi de 1926, ces indigènes ont conservé le statut personnel musulman. — Cet argument est loin d'être péremptoire. Ce n'est pas la première fois que le législateur oublie, en rédigeant un texte, une disposition de principe antérieure et contraire, voire même des principes généraux fondamentaux. Nous citerons comme particulièrement caractéristiques en ce sens les art. 3 et 4 du décret du 14 janvier 1918 permettant aux indigènes de l'Afrique occidentale, bénéficiaires d'un régime de faveur, d'englober leurs femmes dans leur demande d'accession à la qualité de citoyen français, et ceci alors même que le dit décret exige qu'ils renoncent expressément à leur statut personnel. Les rédacteurs de ce texte surprenant semblent avoir perdu de vue que les citoyens français doivent respecter le principe de la monogamie.

une contre-partie des obligations militaires auxquelles on les soumettait, peu importe. L'essentiel, c'est que les natifs des quatre communes et leurs descendants aient été proclamés comme *étant* et *demeurant* des « citoyens français ». Or, dans l'état actuel de nos lois, dire qu'un indigène est citoyen français, c'est formuler un principe de droit, et ce principe consiste en ceci que cet indigène possède dans toute leur plénitude les droits civils et politiques des citoyens français, que sa condition juridique civile et politique est celle des citoyens français. Tel est bien le sens des dispositions qui, en matière de naturalisation, accordent aux indigènes la qualité de citoyens français.

Mais la question est aujourd'hui tranchée. Le décret du 20 novembre 1932 (1) a reconnu aux originaires des quatre communes du Sénégal et à leurs descendants un « statut civil réservé », comprenant l'état des personnes, le mariage, les successions, donations et testaments, qui doit leur être appliqué, soit par les tribunaux musulmans, qui sont maintenus, soit par les tribunaux français, lorsque ceux-ci sont saisis d'un commun accord.

Les originaires des quatre communes et leurs descendants ont donc une sorte de statut intermédiaire entre celui des citoyens français et celui des indigènes. Ainsi se trouve résolue législativement une des questions les plus difficiles et les plus controversées que comporte le droit privé colonial, connue sous le nom de « naturalisation dans le statut », question théorique qui ne saurait être traitée ici, mais qui consiste essentiellement à savoir si un indigène peut, tout à la fois, jouir des droits de citoyen français et conserver son statut (2).

§ 495

Indigènes de Taïti et dépendances. — A la suite de la cession faite à la France par le roi Pomaré V de ses Etats (Taïti et dépendances), la loi du 30 décembre 1880, ratifiant la déclaration du 29 juin 1880, porte, à l'article 3, que « la nationalité française est acquise de plein droit à tous les anciens sujets du Roi ».

Cette formule, sur le sens de laquelle on pourrait éprouver des doutes, puisqu'elle pourrait aussi bien convenir à des indigènes qui ne sont que sujets français et non citoyens français (3), perd néanmoins toute ambiguïté quand on consulte le rapport de M. Godin (4) : « Le premier paragraphe de l'article 3 de la loi, est-il dit, a reçu pleine et entière approbation de la commission en déclarant que les habitants de Taïti sont français et jouissent

(1) R. 1933.
(2) H. Solus, *op cit.*, nos 104 et suiv., spécialement no 109.
(3) V. plus loin, §§ 496 et suivants, les développements relatifs aux indigènes sujets français.
(4) *Sirey*, Lois annot. 1881, p. 80, note 2.

par suite de tous les droits de citoyens français ». Il semble bien dès lors, que les habitants de Taïti soient citoyens français (1).

C'est, en tous cas, à cette opinion que se sont rangés les auteurs du décret du 8 novembre 1921 (2), relatif à l'accession à la qualité de citoyen français des indigènes des Etablissements de l'Océanie. Le décret règle les conditions de l'accession à la qualité de citoyen français « des indigènes des îles des Etablissements français de l'Océanie qui ne dépendaient pas du royaume de Pomaré et qui ont conservé le bénéfice de leur statut personnel ». Mais il laisse de côté les anciens sujets du roi de Taïti, puisque, ainsi que le dit expressément son préambule, ceux-ci ont acquis de plein droit la nationalité française.

§ 496

Indigènes sujets français. — On entend par indigènes sujets français, les indigènes qui, originaires des colonies faisant, par suite de l'annexion, partie intégrante du territoire français, sont soumis à la souveraineté directe de la France, mais ne possèdent pas les droits de citoyen français.

De cette définition résultent deux propositions :

1° Les indigènes sujets français sont français ;

2° Mais il ne jouissent pas des droits de citoyen français.

1° *Ils sont français.* Les indigènes sujets français doivent être originaires, par eux-mêmes ou leurs ascendants, d'une colonie qui, par suite de l'annexion, faisait partie intégrante du territoire français. C'est par ce trait, en effet, que les indigènes sujets français se séparent des indigènes des pays placés sous protectorat ou sous mandat français et des étrangers.

Du fait de l'annexion, ils ont acquis la nationalité française (3). Cette solution, qui résulte de la règle de droit international en vertu de laquelle l'annexion comporte le changement de natio-

---

(1) A l'encontre de cette solution, on pourrait cependant faire observer que, dans sa déclaration, le roi Pomaré avait exprimé le désir que les affaires relatives aux terres fussent laissées aux mains des tribunaux indigènes, et que le gouvernement français continuât à tenir compte des lois et coutumes taïtiennes. Le gouvernement français a tenu compte de ce désir. En ce qui concerne la propriété, la réserve était justifiée par l'insuffisance de la législation foncière, à laquelle le gouvernement français a mis un terme en instituant une procédure de reconnaissance aboutissant à la délivrance de titres réguliers, et à des droits désormais régis par le code civil. Quant aux lois et coutumes taïtiennes, le rapport de M. Godin explique que la réserve du statut personnel est purement individuelle aux sujets actuels du territoire du protectorat ; qu'elle n'est qu'une exception, et que nous devons faire de notre législation la base du droit public et civil de notre colonie nouvelle.

Il est d'ailleurs à noter, qu'auparavant déjà et en vertu de la loi taïtienne du 28 mars 1866 et des articles 3 et 4 du décret du 18 août 1868, les indigènes de Taïti étaient justiciables des tribunaux français qui appliquaient en principe la loi française. — V. plus loin, § 513.

(2) R. 1922, 1, 268. — V. plus loin, § 513.

(3) Req. rej. 22 mai 1905 (R. 1905, 3, 180). V. la note sous Trib. 1re inst. de Saint-Louis, 5 août 1913 (R. 1914, 3, 44).

nalité (1), se justifie d'autant plus aisément dans notre hypothèse que l'annexion d'une colonie met toujours fin à l'autonomie des peuples qui vivaient sur le territoire annexé. Comme le remarque très justement M. de Byans (2), les indigènes de ce territoire ne peuvent plus avoir d'autre nationalité que celle de la France, puisque la leur n'existe plus.

De ce fait qu'ils possèdent la qualité de français résultent plusieurs conséquences, notamment :

a) Au point de vue international, les sujets français jouissent de la protection diplomatique que la France accorde à ses nationaux.

b) Sur tout le territoire soumis à la souveraineté de la France, ils ne sont ni traités comme des étrangers, ni soumis au régime juridique qui régit les étrangers. C'est ainsi que, dans les cas où ils plaident comme demandeurs contre un citoyen français, ils ne sont pas tenus de fournir la *cautio judicatum solvi* (3). C'est ainsi encore que la jurisprudence leur reconnaît en France le droit d'être avocat (4).

2° *Ils ne jouissent pas des droits de citoyen français.* — D'une part, ils ne jouissent pas des droits politiques que possèdent les citoyens français dans les colonies (5).

D'autre part, ils ne jouissent pas des droits civils accordés aux citoyens français (européens ou indigènes). Ils possèdent un statut personnel spécial dont les droits dérivent des lois et coutumes indigènes locales que la France a maintenues en vigueur lors de l'annexion, sous certaines conditions qui varient d'ailleurs de colonie à colonie.

Là se trouve la différence essentielle qui sépare les indigènes sujets français des indigènes citoyens français. Ils ne sont pas citoyens français, ainsi que la loi du 24 avril 1833, par la généralité de ses tendances assimilatrices, l'aurait commandé ; car le maintien du statut personnel indigène, proclamé lors de l'annexion, restreint la portée de la loi de 1833, et ceci en application de la formule finale de l'article 1er de cette loi elle-même : « sous les conditions prescrites par les lois » (6).

En résumé donc, et si l'on veut caractériser en quelques mots la qualité juridique des indigènes sujets français, l'on peut dire, précisant la formule de la Cour d'appel de l'Indo-Chine qui leur assigne une « situation intermédiaire entre les citoyens français et les étrangers » (7) :

Par leur nationalité, ils se rapprochent des citoyens français et se différencient des étrangers.

(1) Weiss, *Traité de droit inter. privé*, t. I, p. 593 et suiv. ; Pillet, *Traité prat. de droit inter. privé*, t. I, n° 129, p. 259, et note Req. rej. 29 juin 1893 (S. 96, 1, 89).

(2) De Byans, *La nationalité aux colonies* (R. 1911, 2, 18).

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 29 novembre 1907 (R. 1907, 3, 155, motifs).

(4) Cour d'appel de Paris, 21 décembre 1923.

(5) V. plus loin, au même chapitre, 2e partie.

(7) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 27 octobre 1910 (R. 1911, 3, 170). La formule employée par cet arrêt doit être précisée, car elle pourrait aussi bien convenir aux indigènes protégés français.

Par leur soumission au statut personnel indigène, ils se séparent des citoyens français et se trouvent dans une situation analogue (bien que non semblable) à celle des étrangers.

§ 497

Acquisition et perte de la qualité de sujet français. — La qualité de sujet français, constituant, ainsi que nous venons de l'établir, un statut juridique particulier, est soumise, quant à son acquisition et à sa perte, à des principes généraux que l'on peut s'efforcer de dégager en raisonnant par analogie avec ceux qui gouvernent la nationalité.

A. — La qualité de sujet français *s'acquiert* :

1° Par l'annexion de la colonie, en ce qui concerne les indigènes qui étaient les nationaux du territoire annexé ;

2° Par la naissance aux colonies de parents eux-mêmes sujets français (1), ceci sous réserve des difficultés de preuve de la filiation provenant de l'imperfection, souvent constatée, de l'état-civil aux colonies (2) ;

3° Par la reconnaissance et l'adoption émanant de personnes elles-mêmes sujets français ; ceci, du moins, lorsque la loi ou coutume indigène admet la validité de la reconnaissance des enfants naturels (3) et de l'adoption ;

4° Pour la femme, par le mariage avec un sujet français, lorsque la loi ou coutume de statut personnel dispose en ce sens et si elle en fait la demande expresse (4).

5° D'après un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 27 octobre 1910 (5), il existerait, spécialement au profit des asiatiques assimilés aux indigènes par l'arrêté présidentiel du 23 août 1871, un moyen particulier d'acquérir la qualité de sujets français, et ceci, dit l'arrêt « en se conformant aux dispositions de l'article 9 du titre 1er du décret du 3 octobre 1883, c'est-à-dire en réclamant cette qualité, quand ils sont nés en pays français (en Cochinchine), dans l'année qui suit l'époque de leur majorité, soit par une déclaration faisant connaître leur intention de fixer leur domicile en France, quand ils y résident, soit par une soumission de fixer leur domicile en France, s'ils n'y résident pas, et de l'établir dans l'année de cette soumission ». Or, à la vérité, nous

(1) Trib. sup. de Papeete, 18 septembre 1924 (R. 1926, 3, 208), qui refuse de considérer comme indigène l'individu qui, né de parents étrangers, s'habille et se nourrit à la mode indigène.

(2) V. plus loin, § 528, p. 403.

(3) V. en ce qui concerne les métis, § 505, p. 354). Dans une hypothèse voisine, V. Cour d'appel de l'Indo-Chine, 28 mai 1903 (R. 1904, 3, 41) ; un indigène se reconnaissait lui-même fils naturel d'une mère indigène.

(4) C'est ainsi que, la loi annamite ne prévoyant point l'acquisition par mariage de la nationalité annamite, la jurisprudence en concluait que la femme française qui épousait un annamite de Cochinchine ne perdait pas sa qualité de française et ne devenait point sujette française (Cour d'appel de Saigon, 9 avril 1926 (R. 1926, 3, 197, et note sur les mariages mixtes). Depuis la loi du 10 août 1927 et les décrets des 5 novembre 1928 et 4 décembre 1929 (R. 1929, 1, 160, et 1931, 1, 189) une demande expresse est nécessaire.

(5) R. 1911, 3, 160.

n'avons trouvé, ni dans l'un ni dans l'autre des décrets du 3 octobre 1883, d'article 9 du titre Ier édictant pareille disposition. Nous nous demandons en conséquence s'il n'y a pas eu méprise de la Cour. Celle-ci n'aurait-elle pas voulu plutôt viser l'article 9 du titre Ier du livre Ier du Code civil lui-même, le livre Ier du Code civil ayant été déclaré applicable en Cochinchine par l'un des décrets du 3 octobre 1883 ? Ce qui nous fortifie dans cette hypothèse, — car ce n'est qu'une hypothèse, — c'est précisément que le contenu de l'article 9 du Code civil (rédaction de 1804) correspond mot pour mot à la citation de l'arrêt. Mais si cette explication est exacte, il resterait alors à établir dans quelle mesure la Cour d'appel de l'Indo-Chine était fondée à appliquer relativement à l'acquisition de la qualité de sujet français un texte qui ne vise exclusivement qu'une question de nationalité française.

B. — La qualité de sujet français *se perd* :

1° Par l'accession aux droits de citoyen français ;

2° Par la renonciation au statut personnel, pour les sujets français de l'Inde (1) ;

3° Par la naturalisation étrangère. Il faut supposer que l'indigène sujet français veut acquérir une nationalité étrangère. Jusqu'à une époque récente, ce résultat pouvait être atteint sans autre exigence que celle de remplir les conditions et formalités requises par la loi étrangère. Mais aujourd'hui il n'en est plus de même. Un décret du 25 novembre 1913 (2), rendu à la suite d'une délibération du comité consultatif des affaires indigènes, a entendu « dans l'intérêt même de la bonne administration, dit le rapport, donner à l'autorité française la possibilité de refuser, le cas échéant, la faveur sollicitée ». En conséquence, l'article 1er dispose que, « dans les possessions françaises autres que l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, les indigènes sujets (ou protégés) français ne peuvent perdre cette qualité par l'acquisition d'une nationalité étrangère qu'avec l'autorisation du gouvernement français », et ceci sous peine de nullité. L'article 2 ajoute que « cette autorisation est donnée par décret rendu sur la proposition du ministre des colonies et du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis du gouverneur général ou du gouverneur de la colonie dont l'indigène est originaire » ;

4° Par la reconnaissance d'un parent citoyen français ou étranger. Sous réserve de ce qui sera dit plus loin au sujet des métis (3), il suffit de signaler ici que la jurisprudence a souvent décidé que la reconnaissance d'un métis indigène par un père français confère à ce métis, sujet français, la qualité de citoyen français, sans qu'il soit nécessaire que celui-ci justifie d'une naturalisation régulière (4). Il en est de même au cas de reconnaissance par un étranger, dès

(1) Relativement à l'accession des indigènes à la qualité de citoyen français et à la renonciation au statut personnel, v. plus loin §§ 508 et 516.

(2) R. 1914, 1, 167.

(3) Cf. *infra*, § 505.

(4) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 10 septembre 1903 (R. 1905, 3, 44) ; 18 novembre 1910)R. 1911, 3, 178), et sur pourvoi, Civ. cass, 17 décembre 1913 (R. 1914, 3, 60, sol. impl.) ; *adde* Circulaire du gouverneur général de Madagascar du 24 février 1913 (R. 1915, 1, 209).

l'instant que la loi étrangère admet la validité de la reconnaissance (1) ;

5° S'il s'agit d'une femme indigène sujette française, par son mariage avec un français, un protégé français (2) ou un étranger, et à condition que la loi habilite la femme à acquérir par mariage la nationalité du mari (3) et qu'elle en fasse la demande expresse.

L'article 12 du Code civil, qui tranchait autrefois la question (4), ayant été abrogé par la loi du 10 août 1927, les textes en vigueur aujourd'hui à ce sujet sont les articles 20 et 21 du décret du 5 novembre 1928, 13 et 14 du décret du 4 décembre 1929 (5).

S'il s'agit du mariage avec un étranger, faut-il, en outre, que la femme sujette française qui va perdre cette qualité par son mariage justifie de l'autorisation du gouvernement français édictée par le décret du 25 novembre 1913 ? Bien que la jurisprudence se soit déjà prononcée dans le sens de l'affirmative (6), il ne semble pas que cette autorisation soit requise. Son refus aboutirait, en effet, à une prohibition du mariage. Le décret de 1913 ne vise que le changement de nationalité par naturalisation ; étant donné son caractère exceptionnel, il ne doit pas être étendu au changement de nationalité par mariage. C'est en ce sens que, revenant sur sa jurisprudence antérieure, a décidé le tribunal civil de Nouméa le 8 avril 1925 (7).

§ 498

Détermination des indigènes sujets francais. — Dans *l'Inde*, seuls ont la qualité de sujets français les indigènes qui n'ont pas renoncé à leur statut personnel.

En *Indo-Chine*, sont sujets français les indigènes de la *Cochinchine* à raison de l'annexion de ce territoire à la France.

De même, doivent être considérés comme sujets français les indigènes des territoires de *Battambang*, *Siemreap et Sisophon* qui ont été cédés à la France par le Siam, en vertu du traité franco-siamois du 23 mars 1907, approuvé par la loi du 20 juin 1907 et promulgué par décret du 27 juin 1907 (8).

---

(1) Trib. civil de Nouméa, 6 janv. 1926 (R. 1926, 3, 134). Il s'agissait en l'espèce d'enfants d'une femme indigène reconnus par un japonais.

(2) Cour d'appel de Hanoï, 29 novembre 1926 (R. 1929, 3, 27).

(3) C'est ainsi que, la loi annamite n'emportant pas changement de nationalité par mariage, une femme annamite qui épouse un chinois n'acquiert pas la nationalité chinoise. En ce sens : Cour d'appel de Saigon, 9 avril 1926 (R. 1926, 3, 197) ; Trib. civil de Haïphong, 29 mai 1929 (R. 1930, 3, 247).

(4) En ce sens, Trib. civil de Saint-Louis, 5 août 1913 (R. 1914, 3, 43) ; Trib. de 1re instance de Papeete, 1er décembre 1925 (R. 1926, 3, 139).

(5) R. 1929, 1, 160 et 1931, 1, 189. — V. ch. III, § 132.

(6) Trib. civil de Nouméa, 28 février 1924 (R. 1925, 3, 239).

(7) R. 1926, 3, 130, et note citant une circulaire du gouverneur de la colonie, qui, contrairement à ce qui a été dit au texte, décide que les officiers de l'état-civil devront exiger la justification de l'autorisation préalable du gouverneur pour le mariage des femmes indigènes avec les étrangers.

(8) R. 1907, 1, 330. V. Ch. 1er, § 15, p. 32, et § 16, p. 44. Ce n'est qu'au point de vue de l'organisation judiciaire française que l'arrêté du gouverneur général du 24 janvier 1908 a assimile ces territoires à une province cambodgienne. *Contra :* Rolland et Lampué, *Précis de législation coloniale*, n° 89.

De même enfin, les indigènes du *Laos*, sauf peut-être ceux de Luang-Prabang, doivent être réputés sujets français, bien que, à leur égard, règne une certaine obscurité (1).

Au contraire, du fait que les autres territoires de l'Union indochinoise (*Tonkin, Annam, Cambodge, territoire de Kouang-Tchéou-Wan*) ne sont que placés sous le protectorat ou l'administration de la France, il en résulte que les indigènes qui en sont originaires sont, non pas des sujets français, mais des protégés français.

Il n'est fait exception que pour les indigènes des concessions de *Hanoï, Haïphong* (dans le Tonkin) et *Tourane* (dans l'*Annam*) (2).

L'attribution de la qualité de sujet français aux indigènes nés et domiciliées sur le territoire des villes de Hanoï, Haiphong et Tourane n'a pas été, il faut bien le reconnaître, sans soulever des controverses. Le texte fondamental en la matière est l'ordonnance du Roi d'Annam du 3 octobre 1888 (rendue en exécution du traité franco-annamite du 6 juin 1884, art. 4 et 18). L'article 1er de l'ordonnance dispose que « les territoires des villes de Hanoï, Haiphong et Tourane sont érigées en concessions françaises et cédées en toute propriété au gouvernement français par le gouvernement annamite qui renonce à tous ses droits sur ces territoires ». De ce texte, il résulte que la France a acquis sur les dits territoires un véritable droit de souveraineté (3), et que, en conséquence, les indigènes qui y habitaient sont devenus sujets français.

Après quelques hésitations, la jurisprudence s'est décidée en ce sens ; et l'on peut dire qu'aujourd'hui, quoique la Cour de cassation n'ait pas été appelée à statuer, elle est solidement fixée (4).

Les décrets d'organisation judiciaire de l'Indo-Chine (5), en Annam-Tonkin, attribuent à la compétence des tribunaux français la connaissance de tous les litiges qui se sont produits sur le territoire des villes de Hanoï, Haiphong et Tourane ou qui intéressent les indigènes de ces territoires (sauf à leur appliquer la loi indigène) ; ce qui implique bien le droit de souveraineté de la France.

La seule question qui, aujourd'hui encore, paraisse souffrir la controverse est celle de savoir ce qu'il faut entendre exactement par « indigènes des territoires des villes de Hanoï, Haiphong et

---

(1) Pour l'exposé des controverses, v. H. Solus, *op. cit.*, n° 24, p. 42. — Cpr. Ch. 1er, § 17, p. 44.

(2) V. ch. Ier, § 17, p. 44.

(3) Le mot propriété employé par le texte ne doit pas créer d'illusion ; il ne s'agit pas de propriété privée telle que l'organise notre Code civil. « Dans un pays de civilisation inférieure, on peut penser que le domaine éminent que peut se réserver le souverain ne se distingue pas de la souveraineté politique », écrit M. Appert, note S. 1899, 2, 18, col. 3. *Adde.* P. Dareste, *Le régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française* (1908, 2, 14).

(4) Cour d'appel de Hanoï, 17 novembre 1897 et Trib. de paix de Hanoï, 19 avril 1898 (R. 1898, 3, 83, S. 1899, 2, 17, note de M. Appert) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (1re et 2e chambres réunies) 20 janv. 1899 (R. 1899, 3, 145) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 24 juin 1910, (R. 1910, 3, 278, S. 1911, 2, 92) ; 20 février 1914 (R. 1915, 3, 32) ; Cour d'appel de Hanoï, 29 avril 1921 (R. 1922, 3, 101). *Contra :* Trib. civ. de Haïphong, 15 mai 1909 (R. 1910, 3, 189 et note critique), qui fut infirmé par la Cour de l'Indo-Chine, 24 juin 1910 précité.

(5) Décret du 1er décembre 1902 (R. 1903, 1, 63), art. 8 et décret du 16 février 1921 (R. 1921, 1, 673), art. 107, 108 et 110, Cf. *infra*, § 539.

Tourane ». Sont-ce ceux qui y sont nés ? — ou bien ceux qui y sont domiciliés ? — ou bien ceux qui y sont tout à la fois nés et domiciliés ?

La solution la plus simple consisterait à dire que seuls sont devenus sujets français les indigènes qui habitaient le territoire des trois villes au moment de leur annexion et leurs descendants ; car s'attacher au seul fait de la naissance, c'est s'exposer à des difficultés de preuve assez considérables d'une part, et à des solutions souvent arbitraires d'autre part (1).

Mais, la jurisprudence actuelle de la Cour d'appel de l'Indo-Chine n'a pas adopté cette solution. Elle exige, pour reconnaître aux indigènes la qualité de sujet français, que ceux-ci soient tout à la fois nés *et* domiciliés sur le territoire de l'une des trois villes concessions françaises (2).

A *Madagascar et dépendances* (3), du fait de l'annexion, les indigènes sont sujets français. Le décret du 5 mars 1909 (4), fixant les conditions d'accession à la qualité de citoyen français des indigènes de Madagascar et dépendances, le proclame dans son article 1er à l'égard de ceux qui « sont nés avant l'annexion à Madagascar ou dans ses dépendances, ou nés depuis cette époque de parents établis à Madagascar ou dans ses dépendances à l'époque où elle s'est produite ».

En ce qui concerne les indigènes de Sainte-Marie de Madagascar, v. plus haut (5).

En *Afrique occidentale* et en *Afrique équatoriale*, sauf les indigènes des quatre (trois) communes de plein exercice du Sénégal (Saint-Louis, Dakar, Gorée et Rufisque) qui sont citoyens français (loi du 29 sept. 1916) (6), les indigènes sont sujets français.

Certains de ces indigènes habitent, il est vrai, des territoires qui, avant le décret du 4 décembre 1920 (7), ayant attribué à tout le Sénégal la qualité de colonie, étaient qualifiés de protectorat (sur la rive de gauche du Sénégal). Mais ce terme impropre ne doit pas faire illusion. Il ne s'agissait pas de protectorat au sens juridique précis du mot. Il n'y avait pas maintien d'une souveraineté réelle indigène, placée sous le contrôle de l'Etat protecteur. Le territoire de « protectorat » du Sénégal s'opposait, non à un territoire français, mais à un territoire dont les habitants jouissaient de droits particuliers. Il n'a jamais cessé de faire partie d'une

(1) Cpr. les difficultés auxquelles donne lieu la loi du 29 septembre 1916 qui accorde la qualité de citoyen français aux indigènes *nés* dans les quatre communes de plein exercice du Sénégal. Solus. *of cit.* nº 15, 2º.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 24 juin 1910, 20 février 1914 et 29 avril 1921 précités ; *contra* Trib. civ. Haïphong, 15 mai 1909 précité, qui substitue la disjonctive *ou* à la conjonctive *et*.

(3) Les Comores, placées sous le protectorat de la France depuis 1887 (sauf Mayotte appartenant à la France depuis 1843) ont été déclarées colonie française par la loi du 25 juillet 1912.

(4) R. 1909, 1, 227.

(5) § 493, p. 329. La même question n'a pas été soulevée, mais pourrait l'être, pour Mayotte et Nossi-Bé.

(6) Cf. *supra*, § 494, p. 330.

(7) R. 1921, 1, 405. — V. t. 1er, ch. 1er, § 17, p. 42.

colonie française, et ces habitants sont des sujets français au même titre que ceux des autres colonies.

Cette qualité leur a d'ailleurs été reconnue par l'article 3 du décret du 25 mai 1912 (1), fixant les conditions d'accession des indigènes de l'Afrique occidentale à la qualité de citoyen français, qui qualifie de sujets français tous les individus « nés et domiciliés dans les colonies et territoires constituant le gouvernement de l'Afrique occidentale ».

Le décret du 23 mai 1912 (2) dispose, à peu près dans les mêmes termes, que « l'indigène né en Afrique équatoriale française est sujet français ».

A la *Côte des Somalis*, bien qu'il ait pu y avoir doute à l'origine sur la qualité des indigènes à raison de ce que nos possessions avaient été qualifiées de protectorat (3), on s'accorde aujourd'hui assez généralement à leur reconnaître la qualité de sujet français. Depuis 1898, en effet, le terme de protectorat a disparu, et tous les décrets qualifient la côte des Somalis de colonie (4).

Il semble bien, à l'examen des traités de 1884 et 1885 (Obock et pays Dankali) et de l'accord additionnel du 31 août 1917 (pays Issas), qu'il ne puisse s'agir de protectorat, puisque les territoires sont cédés au gouvernement français « en toute propriété » (5).

Les indigènes des *Etablissements français de l'Océanie* sont sujets français, sauf les tahitiens, anciens sujets du roi Pomaré, qui doivent être considérés comme citoyens français (6).

Les indigènes de la *Nouvelle-Calédonie* et dépendances sont également sujets français, par suite de l'annexion.

Quant aux indigènes des *Nouvelles-Hébrides*, ils sont dans une situation particulière à raison du condominium franco-britannique résultant de la Convention de Londres du 20 octobre 1906, promulguée par décret du 11 janvier 1907 (7), et modifiée par le protocole du 6 août 1914, promulgué par décret du 27 mai 1922 (8). Il leur est notamment impossible de perdre leur qualité d'indigène de « race océanienne » et « d'acquérir dans l'archipel la qualité de ressortissant soit comme citoyen, soit comme sujet ou protégé, de l'une des deux puissances signataires » (art. 8 nouveau).

---

(1) R. 1912, 1, 649.

(2) R. 1912, 1, 646.

(3) Voir notamment le décret du 4 septembre 1894 portant organisation de la justice dans le « protectorat », et le décret du 28 août 1898 portant organisation administrative du « protectorat ». V. t. 1er, Ch. 1er, § 17, p. 42.

(4) Voir notamment les décrets du 19 décembre 1800 (R. 1901, 1, 100) ; du 26 mai 1901 (R. 1901, 1, 319) ; du 4 février 1904 (R. 1904, 1, 207), et du 2 août 1922 (R. 1923, 1, 37), organisant le service de la justice ; le décret du 1er mars 1909 (R. 1909, 1, 344) sur la propriété foncière ; les deux décrets du 29 juillet 1924 (R. 1925, 1, 656) portant fixation et organisation du domaine public et détermination du régime des terres domaniales. Sur la légalité de ces trois derniers décrets, voir J. Thillard, *Le domaine et la propriété foncière à la Côte des Somalis*, thèse Poitiers, 1925, p. 29 et suiv.

(5) Sur ces traités et accord, voir J. Thillard, *op. cit.*, p. 15 à 29 ; M. J. Thillard paraît cependant se prononcer en faveur du protectorat, mais sans fournir, à notre avis, d'argument décisif.

(6) Cf. *supra*, § 495, p. 333.

(7) R. 1907, 1, 161. Cpr. Ch. 1er, section VIII, § 21, p. 58.

(8) R. 1922, 1, 812.

§ 499

Indigènes protégés francais (1). — Il est de l'essence du protectorat que la souveraineté de l'Etat protégé ne disparaît pas ; tant au point de vue des relations extérieures qu'au point de vue interne, elle subsiste, sauf à ne s'exercer que sous le contrôle plus ou moins étroit ou direct de l'Etat protecteur.

De ce principe de droit public résultent au point de vue de la condition privée des sujets de l'Etat protégé plusieurs conséquences fondamentales qui constituent les traits particuliers de la qualité d'indigène protégé français :

1° Ils ne sont ni sujets, ni à plus forte raison citoyens français ;

2° Mais ils sont soumis à la puissance française.

1° *Ils ne sont ni sujets, ni à plus forte raison citoyens français.* Ils ne sont pas citoyens français, puisque, la souveraineté interne de l'Etat protégé dont ils relèvent étant maintenue à leur égard, ils ne sauraient prétendre à l'exercice des droits civils, civiques et politiques que la France ne reconnaît qu'à ses seuls nationaux. Et ils ne sont pas davantage sujets français, parce que, le territoire de l'Etat protégé n'ayant pas été annexé, aucun changement de nationalité n'est venu briser les rapports qui les unissent avec l'Etat dont ils sont et restent les sujets.

2° *Mais ils sont soumis à la puissance française.* — Du fait que la souveraineté de l'Etat protégé ne s'exerce que sous le contrôle de l'Etat protecteur, il résulte que ce dernier, dans une certaine mesure variable selon les traités, tient sous sa puissance les nationaux de l'Etat protégé (2).

L'Etat protecteur, en effet, par la participation qu'il prend au gouvernement et à l'administration de l'Etat protégé, exerce sur la condition juridique des sujets de celui-ci une influence et une action qu'il ne pourrait jamais exercer à l'égard des sujets d'un Etat pleinement indépendant. Son pouvoir va même, dans la plupart des cas, jusqu'à légiférer pour les sujets protégés, soit en vertu des traités, soit simplement en vertu de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Les dispositions législatives prises par l'Etat protecteur en matière d'organisation judiciaire sont un exemple d'autant plus caractéristique que cette matière semblerait la plus naturellement réservée à l'Etat protégé (3).

Cette conception de la qualité de protégé français a souvent déterminé la jurisprudence et même inspiré le législateur.

---

(1) Cons. A. Girault, *La condition juridique des indigènes dans les pays de protectorat*, Rapport au Conseil supérieur de la législation coloniale, séance du 26 mai 1923 (R. 1922, 3, 1) ; R. Fonville, *De la condition en France et dans les colonies françaises des indigènes des protectorats français*, thèse Paris, 1924.

(2) Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 15.

(3) V. t. Ier, ch. III, § 103, p. 240.

Sur la justification du pouvoir législatif du gouvernement français dans les pays de protectorat, v. Cour d'appel de l'Indo-Chine, 20 janvier 1899 (R. 1899, 3, 147 et la note) ; Conseil d'Etat, 5 juillet 1907 (R. 1907, 3, 195) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 16 juin 1909 (R. 1910, 3, 40). *Adde* l'arrêté du gouverneur général du 11 novembre 1925 (R. 1926, 1, 648), promulguant la convention du 6 novembre 1925 qui règle les rapports entre le gouvernement annamite et le protectorat français, et spécialement l'art. 1er.

La jurisprudence décide : d'une part, que les indigènes des pays de protectorat ne sauraient être considérés comme des étrangers et soumis à l'obligation de fournir la *cautio judicatum solvi* lorsqu'ils sont demandeurs devant les tribunaux français (1) ; d'autre part, que la complicité d'un annamite avec des militaires n'a point pour conséquence, comme le ferait la complicité d'un étranger, de maintenir la compétence du conseil de guerre (2).

Quant au législateur colonial, il a souvent refusé de considérer les sujets du pays protégé comme des étrangers ; et il les a, au contraire, assimilés à des sujets français : ainsi a-t-il procédé en ce qui concerne la détermination des juridictions dont ils relèvent (3). et en ce qui concerne la fixation des conditions et formalités d'accession à la qualité de citoyen français (4) ou à la qualité d'étranger. Sur ce dernier point, il est même remarquable que le protégé français ne peut, tout comme un sujet français, acquérir une nationalité étrangère sans avoir obtenu l'autorisation du gouvernement français (5).

Enfin, au point de vue international, il est admis : d'une part, que les protégés français ne peuvent être l'objet d'une procédure d'extradition (6) ; d'autre part, que les protégés français bénéficient à l'étranger de la protection diplomatique de la France ; ceci, d'ailleurs, en conformité avec les traités de protectorat, aux termes desquels il est généralement stipulé que l'Etat protecteur représente l'Etat protégé dans ses relations extérieures.

La qualité de protégé français, par cela seul qu'elle exclut la nationalité française, en suppose une autre. C'est en effet ce qui se passe. Les indigènes du Tonkin, de l'Annam et du Cambodge, notamment, ne sont pas seulement des protégés français : ils sont aussi des sujets annamites et cambodgiens. C'est ce qui résulte en termes précis, notamment, des articles 13 à 17 du code civil du Tonkin du 1er avril 1931, dont les dispositions sont très analogues à celles qui régissent l'acquisition ou la perte de la qualité de protégé français, ou même complètent les dispositions législatives sur les protégés, l'acquisition ou la perte de la qualité de sujet de l'Etat protégé emportant nécessairement celles de la qualité de protégé français. Il en est de même des articles 21 à 27 du code civil cambodgien de 1920.

§ 500

Acquisition et perte de la qualité de protégé français. — La qualité de protégé français *s'acquiert* :

1° Par l'effet du traité de protectorat, en ce qui concerne les indigènes qui sont les nationaux de l'Etat protégé ;

(1) Trib. civil de Hanoï, 19 juillet 1904 (R. 1904, 3, 222) et note, avec conclusions conformes du Procureur de la République, M. d'Epinay.

(2) Crim. règl. 17 octobre 1908 (R. 1910, 3, 30) et note ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 16 juin 1909 (R. 1910, 3, 40) et note.

(3) V. plus loin, §§ 534 et suivants.

(4) Cf. §§ 507 et suivants.

(5) Décret du 25 novembre 1913 (R. 1914, 1, 167), art. 1er. Cpr. plus loin, § 500.

(6) R. Fonville, *op. cit.*, p. 53 et suiv. et références citées ; Répertoire Carpentier, V° *Protectorat*, n° 66.

2° Par la naissance de parents eux-mêmes protégés français ;

3° Par la reconnaissance ou l'adoption émanant de personnes elles-mêmes protégées françaises, lorsque la reconnaissance ou l'adoption sont admises par la législation de l'Etat protégé ;

4° Pour la femme, par le mariage avec un protégé français, lorsque la loi de l'Etat protégé dispose en ce sens (1) ;

5° Par la naturalisation, si l'Etat protégé l'a prévue et réglementée.

La qualité de protégé français se perd :

1° Par l'effet du traité de protectorat, en ce qui concerne les indigènes qui perdent la qualité de sujets de l'Etat protégé ;

2° Par la naturalisation française, qui investit le protégé de tous les droits civils, civiques et politiques de citoyen français (2) ;

3° Par la naturalisation étrangère. Mais, ici, il importe de rappeler que le décret du 25 novembre 1913 (3), déjà cité à propos de la naturalisation étrangère des sujets français, s'applique aussi aux protégés français : les protégés français qui veulent acquérir une nationalité étrangère doivent donc, sous peine de nullité, obtenir « l'autorisation du gouvernement français » ;

4° Par la reconnaissance d'un parent citoyen français ou sujet français (4) ou d'un parent de nationalité étrangère (5) ;

5° S'il s'agit d'une femme protégée française, par son mariage soit avec un citoyen français ou sujet français, soit avec un étranger ; mais à condition que la loi habilite la femme à acquérir la nationalité de son mari (6). S'il s'agit du mariage d'une protégée française avec un étranger, l'autorisation du gouvernement français, prévue par le décret de 1913, n'est pas requise, non plus que pour la femme sujette française, mais il est nécessaire qu'elle en fasse la demande expresse, conformément aux décrets précités des 5 novembre 1928 et 4 décembre 1929 (7).

§ 501

Détermination des indigènes protégés français. — Appartiennent à cette catégorie : les indigènes du Tonkin et de l'Annam (exception faite de ceux qui sont nés et domiciliés dans les villes de Hanoï, Haïphong et Tourane) (8), du Cambodge (sauf ceux des

---

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 5 janvier 1899 (R. 1901, 3, 19) ; 25 août 1926, qui décide que, par application de l'art. 22 du Code civil cambodgien, la femme chinoise devient cambodgienne par son mariage avec un cambodgien ; Cour d'appel de Hanoï, 29 novembre 1926 (R. 1929, 3, 27).

(2) V. plus loin, § 508, p. 363.

(3) R. 1914, 1, 167.

(4) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 10 septembre 1903 (R. 1905, 3, 44) ; 27 février 1914 (R. 1915, 3, 200, sol. impl.). *Adde* ce qui sera dit des métis, § 505, p. 355.

(5) En ce qui concerne la situation juridique spéciale des minh-huongs (individus nés de père chinois et de mère annamite ou de père minh-huong et de mère annamite) et celle des nungs, v. § 504, p. 349.

(6) Voir ce qui a été dit du mariage de la femme sujette française avec un citoyen français, *supra*, p. 338 ; Trib. civil de Haïphong, 29 mai 1929 (R. 1930, 3, 247).

(7) V. § 497, p. 338, n. 5.

(8) Cf. § 498, p. 339.

territoires de Battambang, Siemreap et Sisophon (1), du royaume du Luang-Prabang (Laos), du territoire de Kouang-Tchéou-Wan (2), des Iles Wallis et Futuna, ces deux dernières possessions étant rattachées au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (3).

Nous rappellerons pour mémoire la discussion relative à la qualité des indigènes de la Côte des Somalis (4).

Enfin, les Comores ont cessé d'être sous le protectorat français et sont devenues colonie française depuis la loi du 25 juillet 1912 (5).

§ 502

Indigènes administrés français. — La nature des mandats coloniaux et spécialement des mandats B, confiés à la France en Afrique, a été exposée au chapitre 1er (6).

La détermination de la qualité des indigènes qui habitent les territoires sous mandat n'est pas sans présenter de réelles difficultés (7).

Il apparaît tout d'abord, bien que cette théorie ait été parfois soutenue (8), que l'on ne saurait considérer les indigènes des pays à mandat comme de véritables sujets de la puissance mandataire, donc ici comme des sujets français. Pareille conception suppose, en effet, l'annexion du territoire (9). Or, l'annexion, expresse ou implicite, est en opposition avec la notion de mandat, et elle est contraire à l'article 22 du Pacte. En conséquence, et bien que les indigènes du Togo et du Cameroun bénéficient, aux termes de l'article 127 du Traité de Versailles, de la protection diplomatique du gouvernement français, on ne peut les dire sujets français (10).

Faut-il les considérer comme protégés français ? Cela reviendrait à assimiler le mandat au protectorat. Or, une telle solution est

(1) V. § 498, p. 338.

(2) En vertu du traité du 10 avril 1898 passé avec la Chine, « il est entendu que la location du territoire (pour 99 ans) n'affectera pas les droits de souveraineté de la Chine sur les territoires cédés » (art. 1) et que « les habitants conserveront la jouissance de leurs propriétés, continueront à habiter le territoire loué et à vaquer à leurs occupations et travaux sous la protection de la France » (art. 3). Les habitants de Kouang-Tchéou-Wan, tout en restant sujets chinois, sont donc bien, quant à leurs personnes et leurs biens placés sous la protection française ; ils sont des protégés français *sui generis*. — Cpr. t. Ier, Ch. Ier, § 15, p. 34.

(3) En ce qui concerne les îles Wallis et Futuma, un traité de protectorat a été conclu avec le roi des Wallis le 19 mai 1910 (renouvelant un traité du 19 novembre 1886) et approuvé par décret du 30 novembre 1910 (R. 1911, 1, 136). V. ch. Ier, p. 17. La chambre avait, en 1920, voté l'annexion de ces îles ; mais à notre connaissance le Sénat n'a pas ratifié ce vote. — V. t. Ier, Ch. Ier, § 11, p. 17.

(4) Cf. *supra*, § 497, p. 336.

(5) Cf. t. Ier, Ch. Ier, § 14, p. 28.

(6) § 19, p. 47.

(7) V. P. Lampué, *De la nationalité des habitants des pays à mandats de la Société des Nations*, Jour. droit intern. privé, 1925, p. 54. *Adde* A. Duchêne, *Les mandats français*, Rapport à l'Institut colonial international, 1927, p. 390 ; F. W. van Rees, *Les mandats internationaux* (1927).

(8) Cf. les pourparlers entre le gouvernement belge et la sous-commission chargée de prendre des informations sur la nationalité des habitants des pays à mandat, *Journ. off. Société des Nations*, 1922, t. I, p. 599.

(9) V. ci-dessus, § 496, p. 334.

(10) Cf. Van Rees, *op. cit.*, p. 22.

impossible en droit. Le pays protégé, en effet, constitue un véritable Etat ayant un gouvernement indigène, une organisation administrative propre, — traits essentiels que l'on ne retrouve point dans les pays sous mandat (1). — Ceci est si vrai que les indigènes de ces pays ont dû être placés, par une disposition spéciale, comme il vient d'être dit, sous la protection diplomatique de la France.

On se trouve ainsi conduit à concevoir une nouvelle catégorie, une nouvelle qualité juridique: les indigènes « administrés français ».

Pour définir exactement cette catégorie et cette qualité, il est nécessaire de se raporter aux résolutions émises par le Conseil de la Société des nations, dans sa séance du 22 avril 1923 (2), résolutions qui se substituent à d'autres résolutions qui avaient été élaborées par la Commission des mandats dans sa session du 1er au 15 août 1922 (3).

Il a été décidé tout d'abord (Résolution I) que le statut des indigènes est « distinct de celui des nationaux de la puissance mandataire, et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale. »

La résolution II porte que « les indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient. »

Enfin, aux termes de la résolution III, les indigènes d'un territoire sous mandat peuvent « par acte individuel de leur volonté, obtenir, par naturalisation, la nationalité de la puissance mandataire, conformément aux mesures qu'il serait loisible aux puissances mandataires d'édicter à ce sujet dans leur législation. » Cette résolution permet aux indigènes administrés d'acquérir la nationalité française, en exécution de telle disposition qui sera prise par le législateur français,et sous les conditions qu'il jugera opportunes (4). Mais cette naturalisation ne peut être attribuée qu'à titre individuel et non sous forme collective.

La nationalité française, lorsqu'elle vient à être conférée à des indigènes des territoires sous mandat, ne peut être que la pleine et entière nationalité, emportant la qualité et les droits de citoyen français. Ces indigènes ne sauraient, en effet, devenir protégés français, puisqu'il n'existe pas de protectorat, ni sujets français, puisque le territoire n'est pas une colonie française.

La qualification « d'administrés français », si utile pour caractériser la qualité des indigènes des pays à mandat, et à laquelle s'est rallié le gouvernement français sur l'avis d'une commission interministérielle, a été prise conformément à la résolution IV du Conseil de la Société des nations du 22 avril 1923, laquelle disposait qu'il « est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une puissance mandataire soient désignés, en ce

(1) Voir cependant la conception de la « souveraineté virtuelle » de M. Albert Millot, *Les mandats internationaux*, p. 119, exposée en note par M. P. Lampué, *op. cit.*, p. 56.

(2) Conseil, 24e session, avril 1923, *Jour. Off. de la S. d. N.*, 1923, no 6, p. 567 ; *Résolutions*, p. 603.

(3) V. P. Lampué, *op. cit.*, p. 58.

(4) V. plus loin § 514, p. 368, l'analyse du décret du 7 novembre 1930, qui admet les indigènes du Togo et du Cameroun à obtenir la nationalité française.

qui concerne chaque mandat, par telle dénomination qui précisera clairement leur statut sous le régime du mandat. »

§ 503

Etrangers assimilés aux indigènes. — En principe, les étrangers qui se trouvent dans les colonies françaises doivent être traités de la même manière qu'ils le sont en France : privés des droits politiques, ils jouissent des droits civils dans les conditions déterminées par le code civil dans ses articles 11 et 13 à 16, conditions auxquelles il faut souvent,d'ailleurs, ajouter des prescriptions particulières qui sont spéciales aux colonies, telles que certaines prescriptions de police et de sûreté, telles aussi que certaines prohibitions ou restrictions édictées en ce qui concerne l'acquisition des terres (1).

Cette conception, toutefois, n'est rigoureusement vraie qu'en ce qui concerne les étrangers de race européenne, de race blanche, ou tout au moins les étrangers dont la civilisation et l'état social correspondent aux nôtres. Mais en ce qui concerne certains étrangers qui relèvent d'un Etat limitrophe de certaines colonies et qui, de ce fait, possèdent avec les indigènes de ces colonies une grande affinité de race, de mœurs, d'institutions, de civilisation en un mot, il n'a pas paru possible de les traiter de la même manière.

Ces étrangers, lorsqu'ils résident dans une colonie(2), sont considérés comme des indigènes, et assimilés aux indigènes ; de là, l'expression qui sert à les caractériser : « étrangers assimilés aux indigènes ».

L'assimilation de certains étrangers aux indigènes n'affecte ni la nationalité, ni les droits politiques. Elle ne produit d'effet qu'en droit privé ; elle comporte alors soumission au même statut personnel de droit privé que les indigènes. Il y aura donc assimilation en ce sens que :

1° Les conventions entre étrangers assimilés et indigènes et leurs contestations soit entre eux, soit avec des indigènes, seront jugées conformément à la loi indigène (3) ;

2° Les crimes et délits commis par les étrangers assimilés sont jugés selon la loi applicable aux indigènes (4) ;

(1) V. t. Ier, Ch. IV, section V, §§ 157 et 158, pp. 377 et 381. — En ce qui concerne le droit des étrangers d'acquérir ou de posséder des immeubles en Indo-Chine, v. l'article de doctrine inséré R. 1924, 2, 1.

(2) Il n'est pas nécessaire en effet, d'après la jurisprudence, que l'étranger soit domicilié dans la colonie : il suffit qu'il y ait sa résidence (Cour d'appel de Hanoï, 20 avril 1928, R. 1929, 3, 124).

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 14 avril 1910 (R. 1911, 3, 175) ; 27 octobre 1910 (R. 1911, 3, 160) ; 4 septembre 1913 (R. 1913, 3, 313); Cour d'appel de Hanoï, 20 avril 1928 (R. 1929, 3, 124) ; 25 janvier 1929 (R. 1930, 3, 95) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 20 octobre 1910 (1912, 3, 71). Ce dernier arrêt, après avoir posé le principe de l'application de la loi annamite aux chinois (assimilés aux annamites), ajoute qu'en ce qui concerne le serment, ils ne peuvent être obligés de le prêter que suivant les rites de la religion chinoise. Cette restriction très justifiée n'enlève rien à la valeur du principe : dans sa forme, le serment est, en effet, avant tout une question de religion : Cour d'appel de Saigon, 15 décembre 1922 (R. 1923, 3, 63). Cpr. H. Solus, *op. cit.*, n° 245.

(4) Art. 1er du décret du 31 décembre 1912 (R.1913, 284), pour l'Indochine. En Afrique, définition des étrangers assimilés par les décrets sur la justice indigènes (plus loin, § 504, p. 353).

3° Les étrangers assimilés sont, en toute matière, justiciables des mêmes tribunaux que les indigènes eux-mêmes (1) et sont soumis aux mêmes textes concernant la compétence et la procédure (2). Toutefois, s'agissant des régions de l'Indo-Chine autres que la Cochinchine et les concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, il résulte de l'article 108 du décret du 16 février 1921, que les étrangers assimilés aux indigènes sont justiciables des tribunaux français,ceux-ci étant compétents à l'égard des « étrangers quelconques » (3).

4° La capacité des étrangers assimilés d'acquérir et de posséder des immeubles est la même que celle des indigènes, ou, tout au moins, elle n'est pas soumise aux restrictions et interdictions qui frappent les étrangers (4).

5° En ce qui concerne la caution *judicatum solvi*, la Cour d'appel de l'Indo-Chine avait, le 29 novembre 1907 (5), étendu aux chinois la dispense dont jouissent les annamites. Cette solution a été critiquée. S'agissant de l'application de l'article 16 du code civil, la seule question à résoudre est celle de savoir si le demandeur est français ou étranger, ou si, étant étranger, il a été dispensé de fournir caution soit par un traité, soit par une autorisation de domicile. Le fait que les chinois sont, en certaines matières, soumis au droit annamite, ne paraît pas suffire pour justifier une semblable exception.

6° En ce qui concerne le régime successoral, on a pu se demander si les règles de dévolution au profit des étrangers assimilés devaient être les mêmes que celles qui sont applicables aux indigènes. La question s'est posée à l'égard des chinois résidant en Cochinchine. S'appuyant sur un prétendu usage ancien et aussi sur ce fait que la Chine n'usait pas de réciprocité envers les annamites, la Cour d'appel de l'Indo-Chine avait, pendant longtemps, décidé que les chinois établis en Cochinchine ne jouissaient pas du droit de transmettre par succession *ab intestat* ou par testament les immeubles qu'ils possédaient à des héritiers ou légataires chinois domiciliés hors de la colonie (6). Mais un revirement se produisit en 1907 ; et, depuis cette date, la jurisprudence reconnaît aux chinois le

---

(1) Crim. rej. 16 janvier 1913 et 30 janvier 1913 (R. 1913, 3, 175) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 4 septembre 1913 (R. 1913, 3, 313) ; Trib. de 1re inst. de Saigon, 31 octobre 1917 (R. 1920, 3, 202).

(2) Cour d'appel de Hanoï, 25 janvier 1929 (R. 1930, 3, 95).

(3) En ce sens : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 31 mars 1915 (R. 1916, 3, 92) ; *adde* : note sous Trib. de 1re inst. de Haïphong, 29 mai 1929 (R. 1930, 3, 247).

(4) Pour les chinois assimilés aux annamites, c'est ce qui résulte notamment : en Annam, de l'article 4 du traité du 9 juin 1885 et de l'article 4 de la convention de Tien-Tsin du 25 avril 1886 ; au Tonkin, de l'article 4 du traité du 9 juin 1885 (à raison de la promulgation faite par décision du général en chef du 4 avril 1886) ; au Cambodge, de l'ordonnance royale du 13 mai 1909. V. l'article précité sur le droit des étrangers d'acquérir ou de posséder des immeubles en Indo-Chine (R. 1924, 2, 5).

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 29 novembre 1907, (R. 1908, 3, 155) et note critique.

(6) V. notamment Cour d'appel de l'Indo-Chine, 24 octobre 1889, sous Civ. rej. 6 décembre 1893 (D. 94, 1, 303).

droit de transmettre leurs biens à cause de mort à des héritiers domiciliés en Chine (1).

7° Par contre, l'assimilation des chinois aux annamites n'entraîne pas la jouissance des facilités particulières accordées à ces derniers par l'acquisition de la nationalité française (2). Les chinois, en tant qu'étrangers, doivent s'en tenir aux prescriptions de l'article 2 du décret du 25 mai 1881 (3).

§ 504

Détermination des étrangers assimilés aux indigènes. — La question s'est posée relativement aux asiatiques par rapport aux indigènes de l'Indo-Chine. Elle s'est posée aussi, quoique avec moins de force relativement à certains indigènes étrangers de l'Afrique par rapport aux indigènes de nos possessions africaines.

Asiatiques. — Le décret organique du 25 juillet 1864, portant organisation judiciaire dans les possessions françaises de Cochinchine, portait, dans son article 11 : « La loi annamite régit toutes les conventions et toutes les contestations civiles et commerciales entre indigènes et asiatiques... ; la loi annamite régit également les crimes et les délits desdits indigènes ou asiatiques ».

Ce texte, qui posait le principe de l'assimilation des asiatiques aux indigènes annamites, ne tarda point à faire naître des difficultés. Que fallait-il entendre par « asiatiques » ? A la suite d'une dépêche ministérielle du 2 septembre 1870, l'arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 23 août 1871, article unique, reproduit bien souvent par la suite dans les textes organiques, en donnait la définition suivante : « Les asiatiques qui, aux termes du décret du 25 juillet 1864, sont soumis à la loi annamite sont : les chinois, les cambodgiens, les minh-huongs, les siamois, les moïs, les chams, les stiens, les sang-mêlés (malais de Chaudoc). Tous les autres individus, à quelque race qu'ils appartiennent, sont soumis à la loi française » (4).

Certaines des catégories comprises dans cette énumération appellent des observations.

Chinois (5). — Les chinois fixés en Indo-Chine ont été, de tous temps, très nombreux (6). De tous temps aussi, ils ont été groupés,

---

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 12 juin 1907 (R. 1907, 3, 242) ; 27 octobre 1910 (R. 1911, 3, 160) ; Cour d'appel de Saigon, 30 octobre 1919 (R. 1923, 3, 60) et la note. V. pour la justification de cette solution, H. Solus, *op. cit.*, n° 36, p. 62.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 30 décembre 1910 (R. 1911, 3, 227).

(3) V. plus loin, § 509. — Cpr. Cour d'appel de l'Indo-Chine, 6 août 1915 (R. 1916, 3, 139).

(4) Les textes de la dépêche ministérielle et de l'arrêté sont reproduits sous un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 9 février 1900 (R. 1900, 2, 80).

(6) Cf. R. Dubreuil, *De la condition des chinois et de leur rôle économique en Indo-Chine*, Thèse Paris, 1910.

(1) En 1922, on en comptait environ 350.000, sur une population globale de 19.000.000 d'habitants, se décomposant comme suit : 207.000 en Cochinchine ; 39.000 au Tonkin ; 8.000 en Annam ; 91.000 au Cambodge et 1.000 au Laos (chif-

d'après leur pays d'origine, leur dialecte ou leur religion, en un certain nombre de corps spéciaux, appelés « congrégations », qui sont dirigées par un chef et un sous-chef, choisis par l'élection tous les deux ans et indéfiniment rééligibles (1). Le gouvernement français a respecté cette organisation, et l'a même consacrée et consolidée.

Le terme de chinois a été largement entendu. Pour attribuer la qualité de chinois, au sens du décret organique de 1864, on s'est surtout attaché à la race et à l'origine des individus, plutôt qu'au domicile ou au lieu de naissance. C'est ainsi que la jurisprudence a octroyé le bénéfice de l'assimilation indigène à des chinois qui étaient nés en territoire européen ou même dans une colonie étrangère (2).

L'assimilation des chinois aux indigènes est destinée à disparaître le jour où la convention de Nankin du 12 mai 1930 aura été ratifiée par le gouvernement français : l'annexe 2 de l'article 5 décide, en effet, que « les ressortissants chinois en Indo-Chine jouiront, en ce qui concerne la législation, la juridiction et la procédure en matière civile, criminelle, fiscale ou autre, du même traitement que celui accordé aux ressortissants de tout autre pays ».

Cambodgiens. — Lorsque fut promulgué l'arrêté présidentiel du 23 août 1871, les cambodgiens, *lato sensu*, n'étaient déjà plus, à proprement parler, des asiatiques étrangers. Les traités des 11 août 1863 et 18 juin 1884 ont placé le Cambodge sous le protectorat de la France. Le Cambodge, englobé dans l'Union indochinoise, a reçu une organisation judiciaire indigène analogue à celles du Tonkin et du Laos ; des Codes y ont été promulgués avec la sanction du gouvernement français (3).

Il s'ensuit que les cambodgiens énumérés dans l'arrêté de 1871 ne comprennent que les indigènes de race cambodgienne demeurés en Cochinchine après la conquête annamite, mais non les cambodgiens originaires des territoires placés sous la souveraineté du Roi du Cambodge. L'arrêté du 23 août 1871, complémentaire du décret du 25 juillet 1864, était, en effet, à l'origine, spécial à la Cochinchine. L'extension qui en a été faite aux territoires postérieurement soumis à la domination française n'a pu avoir pour effet de porter atteinte aux dispositions des traités conclus avec les souverains protégés.

---

fres empruntés au rapport de la commission de législation du comité du commerce, de l'industrie et de l'agriculture de l'Indo-Chine, du 12 juin 1924 (R. 1925, 2, 16).

(1) Sur les congrégations chinoises et leur nature juridique. V. H. Solus. *op. cit.* n° 144 et suiv. — Cpr. Ch. II, § 78, p. 195.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 9 février 1900 (R. 1900, 3, 80) ; 27 octobre 1910 (R. 1911, 3, 160) ; ce dernier arrêt admet l'assimilation d'un chinois qui, étant immatriculé au consulat d'Angleterre à Singapore, pouvait revendiquer la qualité de *british subject*. Dans le même sens : Cour d'appel de Hanoï, 25 janvier 1929 (R. 1930, 3, 95).

(3) V. plus loin, § 519.

Minh-huongs. — Les minh-huongs sont des individus nés en Indo-Chine de père chinois et de mère annamite, ou de père minh-huong et de mère annamite.

En les soumettant à la loi annamite, l'arrêté du pouvoir exécutif du 23 août 1871 n'a pas entendu trancher la question de leur nationalité. Celle-ci a fait l'objet des plus vives controverses. Sont-ils chinois ou annamites ? Le problème a été savamment étudié par M. Lencou-Barême (1), dont les conclusions — d'ailleurs conformes à une circulaire du résident supérieur du 27 mai 1904 visant une ordonnance de Minh-Mang et un décret de Tu Duc, — sont les suivantes :

En Cochinchine et dans les territoires de Hanoï, Haïphong et Tourane, par suite du décret du 3 octobre 1883, les minh-huongs sont de nationalité chinoise, s'ils ne réclament pas la qualité de sujet français dans l'année de leur majorité. Mais en Annam et au Tonkin, ils sont sujets annamites.

La jurisprudence ne semble pas avoir été appelée à se prononcer sur la première hypothèse. En revanche, après avoir jugé que les minh-huongs de l'Annam et du Tonkin étaient de nationalité chinoise (2) (solution critiquée par M. Lencou-Barême) (3), elle décide aujourd'hui que les minh-huongs sont annamites (4).

Nungs. — Les nungs sont des individus de race, de langue et de civilisation chinoises, qui sont venus s'installer dans les provinces du Tonkin limitrophes de la Chine et sans esprit de retour en Chine (5). Afin de les inciter à venir peupler la région presque désertique de la province de Haï-Ninh, un traitement de faveur leur a été accordé par le gouvernement annamite d'accord avec le gouvernement français. C'est ainsi qu'on leur permet de s'inscrire sur le rôle des communes annamites au lieu de l'être dans les congrégations chinoises. Mais l'octroi de cette sorte de droit de cité a fait naître, à propos de leur nationalité, des controverses analogues à celles qui se sont produites à l'égard des minh-huongs.

La jurisprudence s'est refusée à leur reconnaître la qualité de sujets annamites (6).

Siamois. — L'assimilation des siamois aux annamites, qui résulte de l'arrêté du chef de pouvoir exécutif du 23 août 1871, semble être sur le point de subir de profondes modifications. La raison en est que le Siam, très désireux d'entrer dans la voie de la civilisation européenne, redouble d'efforts pour obtenir sa recon-

(1) Lencou-Barême, *La nationalité des Minh-huongs de l'Indo-Chine et des Nungs du Tonkin* (R. 1920, 2, 1) ; *adde* : M. L. de P., *De la condition des Minh-huongs*, Revue indo-chinoise, sept.-oct. 1912 ; A. Girault, *op. cit.*, n° 329.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 3 mai 1916 (cité par M. Lencou-Barême, *op. cit.*, p. 10) ; Crim. rej. 5 décembre 1919, rejetant un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 24 mai 1919 (R. 1920, 3, 136).

(3) Lencou-Barême, *op. cit.*, p. 10.

(4) Trib. de 1re inst. de Haïphong, 29 mai 1929 (R. 1930, 3, 247).

(5) Lencou-Barême, *op. cit.* (p. 12 et suiv.).

(6) Cour d'appel de Hanoï, 29 octobre 1917 et 3 juin 1916, cités par M. Lencou-Barême (*op. cit.*, p. 13).

naissance en tant que nation traitée d'égale en égale par les grandes nations civilisées (1).

Chams, Stiens et Sang-mêlés. — Ces trois dernières catégories d'asiatiques mentionnées par l'arrêté de 1871 ne sont pas, à proprement parler, des étrangers. Bien que non annamites, ils sont sans doute soumis à la loi annamite, et à ce titre, ils figurent avec raison dans la nomenclature de l'arrêté. Mais ce sont des indigènes de l'Indo-Chine, reconnus comme tels par l'administration française.

En ce qui concerne spécialement les chams (2), la question a été tranchée en jurisprudence. La Cour d'appel de l'Indo-Chine, le 8 novembre 1904 (3), avait décidé que les chams, au Cambodge (région de l'Indo-Chine où on les rencontre surtout), devaient être considérés comme des étrangers simplement assimilés aux annamites par l'arrêté présidentiel de 1871. Sur pourvoi, la Cour de cassation (4), a cassé cette décision, par le motif que les chams étaient sujets cambodgiens, et par conséquent justiciables des tribunaux indigènes organisés au Cambodge. Tout en reconnaissant la particularité de la race, des mœurs et des coutumes des chams, la Cour de cassation proclame néanmoins qu'il « n'est pas justifié qu'ils forment dans le pays un groupement ayant une existence propre ou qu'ils dépendent d'un Etat autre que celui du Cambodge ». Elle observe au surplus que les chams du Cambodge étaient depuis longtemps fixés dans le pays et soumis de fait à l'autorité du roi au moment où est intervenu le traité qui a établi le protectorat de la France sur cette région. Enfin, elle conclut en remarquant que le décret du 6 mai 1898 (5), qui réorganise le service de la justice au Cambodge (et dont les dispositions ont été reproduites par les décrets postérieurs), ne distrait point les chams de la compétence des juridictions indigènes et ne permet, ni formellement ni

(1) Un pas décisif a été fait en ce sens par le traité franco-siamois du 23 mars 1907. Jusqu'alors, en effet, tous les asiatiques sujets et protégés français étaient au Siam justiciables des consuls français. L'article 5 du traité de 1907 (R. 1907, 1, 330) marque la fin de cet état de choses : désormais, les sujets et protégés français seront justiciables des cours internationales, en attendant de l'être, dès que les Codes siamois en préparation seront achevés, des tribunaux siamois eux-mêmes. La France s'apprête donc à faire confiance aux juridictions siamoises. Et il est alors à présumer que, une fois la réforme achevée, la situation des siamois en Indo-Chine se transformera du même coup. Les siamois ne seront plus régis en Indo-Chine par la loi annamite, comme le sont les autres asiatiques étrangers. Ils seront traités commes les étrangers de civilisation comparable à la nôtre, et conserveront le bénéfice de leur statut personnel. L'article 11 du décret du 22 septembre 1927, promulguant la convention concernant les rapports entre le Siam et l'Indo-Chine du 25 août 1926 (R. 1928, 1, 185), décide que « conformément aux dispositions du protocole annexé au Traité du 14 février 1925, un arrangement particulier sera négocié aussitôt que possible entre les deux parties contractantes à l'effet de fixer de façon définitive le statut des sujets siamois en Indo-Chine « en s'inspirant de la situation faite par le traité du 14 février 1925 aux indo-chinois qui sont au Siam ».

(2) Cf. A. Cabaton, *Nouvelles recherches sur les Chams* (1901).

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 8 novembre 1904 (R. 1905, 3, 119) et note critique.

(4) Crim. cass. 22 juillet 1905 (R. 1906, 3, 5).

(5) R. 1898, 1, 131.

implicitement, de les assimiler aux « étrangers quelconques » dont parle l'article premier dudit décret, pour les soumettre aux juridictions françaises.

Acception plus large de la notion d'asiatique. — La notion d'asiatique que nous venons de préciser en commentant l'arrêté présidentiel du 23 août 1871 a été parfois élargie en certaines matières qui ne relèvent pas, à vrai dire, du droit privé et que nous ne pouvons ici que signaler d'un mot.

C'est ainsi que les asiatiques, au sens large, ont été soumis à une législation spéciale en ce qui concerne l'impôt de la capitation et la patente (1), en ce qui concerne également le port d'armes (2). Mais les textes spéciaux qui gouvernent ces matières ne sont pas en contradiction avec l'arrêté présidentiel du 23 août 1871, qui se réfère uniquement à l'interprétation du décret du 25 juillet 1864, et n'a plus d'autorité dès qu'il s'agit non plus du statut personnel de droit privé, mais des règles de police et de sûreté indispensables aux colonies.

Indigènes étrangers du continent africain. — On ne trouve point, à vrai dire, dans la législation concernant le continent africain, de disposition générale (analogue au décret du 25 juillet 1864 pour asiatiques), qui consacre l'assimilation de certains étrangers du continent africain aux indigènes.

Cependant, il existe, dans les décrets récents organisant la justice indigène en Afrique occidentale et en Afrique équatoriale françaises, à la Côte des Somalis, au Cameroun et au Togo, des dispositions en vertu desquelles les indigènes des pays étrangers compris entre ces territoires et les indigènes des pays limitrophes qui n'ont pas, dans leur pays d'origine, le statut de nationaux européens (3) sont justiciables des tribunaux indigènes de ces colonies. Cette disposition a eu pour but d'obliger des indigènes de race identique à celle des sujets français de plaider devant les tribunaux indigènes, ce qui est incontestablement rationnel (4).

De tout ce qui précède, il résulte que, pour la détermination de la qualité d'étranger, la distinction entre les étrangers et le traitement que leur réserve la législation française, si la question de nationalité joue un rôle important, la race en joue un autre non moins considérable. C'est là un facteur qui n'a pas sa place dans

(1) V. un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 30 mai 1900 (R. 1901, 3, 25) et la note. Cet arrêt était relatif à un indien, considéré comme asiatique, alors que les indiens ne sont pas compris parmi les asiatiques par l'arrêté présidentiel de 1871.

(2) V. Crim. rej. 6 mai 1910 (R. 1910, 3, 228 et la note). Cet arrêt était relatif à un individu originaire des Philippines.

(3) Afrique occidentale, décret du 3 décembre 1931 (R. 1932, art. 2.) — Afrique équatoriale : décret du 29 avril 1927 (R. 1927, 1, 468), art. 2. — Côte des Somalis : décret du 2 avril 1927 (R. 1927, 1, 528), art. 2. — Cameroun : décret du 31 juillet 1927 (R. 1927, 1, 778), art. 1er. — Togo : décret du 22 novembre 1922 (R. 1923, 1, 137), art. 3.

(4) V. Circulaire gouv. gén. de l'Afrique occidentale du 22 mai 1924 (R. 1925, 1, 215).

la relations entre nations européennes, mais qu'il n'est pas possible de négliger quand il s'agit d'indigènes africains ou asiatiques. C'est cette question de race qui va devenir déterminante dans la question dès métis et des enfants nés de parents inconnus.

§ 505

Métis (1). — Considérée au point de vue juridique (2), la question des métis, — question d'autant plus grave que le nombre de ceux-ci s'accroît de jour en jour dans les colonies, — soulève des difficultés assez sérieuses.

Il s'agit de déterminer par quels modes sera établie la filiation des métis, auquel des parents ils seront rattachés suivant l'ordre des reconnaissances, enfin, s'il n'y en a pas eu de reconnaissance, quelle nationalité et quel statut personnel leur seront attribués. Le législateur colonial avait paru, pendant longtemps, se désintéresser de ces problèmes, et la jurisprudence avait dû élaborer un système d'interprétation qui n'était pas toujours sans reproche. Il faut bien dire, d'ailleurs, que l'imperfection de l'organisation de l'état-civil dans certaines colonies (3) n'était pas un des moindres éléments de la difficulté de la tâche.

Depuis une dizaine d'années, plusieurs décrets ont réglementé la matière dans diverses colonies.

Métis nés de mariage entre français et indigène. — Lorsque les métis est né d'un mariage légitime entre français et indigène, lorsqu'en un mot il est légitime, il n'y a pas de difficultés sur sa condition juridique : le métis est français. Cette solution, qui résultait autrefois de l'article 8 paragraphe 1 du Code civil étendu aux colonies par le décret du 7 février 1897, résulte aujourd'hui de l'article 2, 1° et 3° du décret du 5 novembre 1928 et de l'article 2, 1° et 2° du décret du 4 décembre 1930 (4), sur la nationalité aux colonies, que ce soit le père ou la mère qui ait la nationalité française.

Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut, tout naturellement, que le mariage d'où est issu le métis soit valable (5) ou qu'il puisse être tenu pour tel en vertu de la théorie du mariage putatif (6).

(1) V. Arthur Girault, *op. cit.*, n° 346 ; H. Sambuc, *De la condition légale des enfants nés en Indo-Chine de père français et de mère indigène ou de parents inconnus* (R. 1914, 2, 1 et suiv., et spécialement p. 12 et R. 1923, 2, 4) ; *De la condition légale des enfants nés en Indo-Chine de parents inconnus* (R. 1929, 2, 1) ; *De la condition juridique des enfants nés en Afrique occidentale française de parents légalement inconnus* (R. 1931, 2, 1) ; *De la condition juridique des métis nés dans la colonie de Madagascar et dépendances de parents légalement inconnus* (R. 1932, 2. 1). — *La condition juridique des indigènes en Nouvelle-Calédonie* (III. Condition légale des métis, R. 1919, 2, 7). V. aussi H. Solus, note au *Sirey* 1927, 2, 129.

(2) Sur les difficultés que la question des métis soulève au point de vue social, v. H. Solus, *op. cit.*, n° 46.

(3) V. plus loin, § 525.

(4) R. 1929, 1, 160, et 1931, 1, 190.

(5) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 12 mars 1920 (R. 1923, 3, 135).

(6) Civ. rej. 5 janvier 1910 (S. 1912, 1, 249, note Naquet) ; Cour d'appel de Saigon, 11 juillet 1930 (R. 1932, 3, 42). La cour de Nîmes, par arrêt du 17 juin 1929 (R. 1929, 3, 163 ; S. 1929, 2, 129) a cependant écarté la notion de mariage putatif dans l'hypothèse du mariage d'un français avec plusieurs femmes indigènes selon la coutume locale de Guinée. Cette décision a été critiquée (V. note au *Recueil*, *loc. cit.*, et note H. Solus au Sirey précité).

Métis reconnus. — Ici encore, les solutions qui dérivaient autrefois de l'application des règles du Code civil telles qu'elles avaient été transportées aux colonies (autres que les Antilles et la Réunion) par le décret du 9 février 1897, et de quelques décrets récents, doivent être cherchées aujourd'hui dans l'application des dispositions des décrets des 5 novembre 1928 et 4 décembre 1930 (1), qui ont appliqué aux colonies les principes du décret métropolitain du 10 août 1927. A la vérité, ces décrets, qui fixent les conditions d'acquisition et de perte de la qualité de français dans les colonies, ne s'appliquent point aux indigènes, ainsi qu'il résulte expressément de leur titre et de leurs articles 26 et 21. Mais ces articles mêmes font exception pour les métis.

Ceci étant, il convient de distinguer suivant que le métis a été reconnu ou bien par un seul de ses parents ou bien par ses deux parents soit simultanément, soit successivement..

Métis reconnus par un seul des parents. — En droit strict, la condition juridique de ce métis est simple. De l'ancien article 8, 1° alinéa 2 du Code civil, autrefois, aussi bien que de l'article 2, 4° du décret du 5 novembre 1928 et 2, 3° du décret du 4 décembre 1930 aujourd'hui, il résulte que l'enfant naturel suit la nationalité de celui des parents à l'égard desquels la preuve de la filiation, pendant la minorité, a d'abord été faite, soit par reconnaissance, soit par jugement. Dès lors :

a) Si la reconnaissance émane du père français, le métis est français (2) ;

b Si la reconnaissance émane de la mère indigène, l'enfant suit la nationalité et la condition juridique de celle-ci. Il sera donc, suivant les cas : ou bien sujet français, ou bien protégé français (3), ou bien administré français.

Si, en droit, la question est aisée à résoudre, en fait, elle a donné lieu à des difficultés, spécialement lorsque la reconnaissance émane du père, citoyen français.

La reconnaissance par le père français faisant acquérir à l'enfant la qualité de citoyen français, des abus ne tardèrent pas à se commettre. L'indigène qui voulait acquérir la qualité de citoyen français sans recourir aux formalités et sans se plier aux conditions de la naturalisation (4) n'avait qu'à se faire reconnaître par un français qui acceptait de lui rendre ce « service » moyennant rémunération (5). Les autorités ne manquèrent pas de s'émouvoir en présence d'un pareil trafic. On songea tout de suite au ministère public pour faire tomber ces reconnaissances mensongères (6).

---

(1) R. 1929, 1, 160, et 1931, 1, 190.

(2) En ce sens : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 10 septembre 1903 (R. 1904, 3, 44) ; 18 novembre 1910 (R. 1911, 3, 178), et sur pourvoi, Civ. cass. 17 décembre 1913 (R. 1914, 3, 60) (sol. impl.).

(3) V. plus haut, § 419.

(4) V. plus loin, §§ 508 et suiv.

(5) Cf. H. Solus, *op. cit.*, n° 50.

(6) V. Circulaire du lieut. gouverneur de la Cochinchine du 8 avril 1909 (R.

Mais l'intervention du ministère public fut déclarée irrecevable (1). Interprétant strictement l'article 339 du Code civil qui énumère les personnes « ayant intérêt » à contester une reconnaissance d'enfant naturel, les arrêts constataient que le ministère public ne figurait pas dans la liste. Et ils ajoutaient que son pouvoir de droit commun d'agir au principal lorsque l'ordre public est intéressé, résultant de l'article 46 de la loi du 20 avril 1810, ne pouvait être invoqué en la circonstance, où il s'agissait « moins de l'ordre public que de l'honneur et du repos des familles » (2).

Devant cette solution de la jurisprudence, le législateur colonial dut intervenir.

Il le fit, une première fois, dans un décret du 7 novembre 1916 (3), relatif à la reconnaissance des enfants métis naturels à Madagascar.

La reconnaissance des enfants naturels étant inconnue en droit malgache, et l'enfant né hors mariage suivant la condition de sa mère à l'égard de laquelle la filiation résulte du seul fait de l'accouchement (4), le décret du 7 novembre 1916 a pris tout d'abord des précautions particulières en ce qui concerne la reconnaissance par le père citoyen français ou étranger assimilé. La reconnaissance doit être faite par acte authentique passé devant l'officier de l'état-civil ; ce dernier droit, dans les dix jours, transmettre au procureur de la République l'acte de reconnaissance. Le procureur, après avoir vérifié la sincérité de la reconnaissance, saisit le tribunal, qui, à la suite d'une instruction suffisante, homologue ou non la reconnaissance dans un jugement duquel le ministère public peut toujours interjeter appel (5).

A ces dispositions qui règlent l'avenir, le décret ajoute, à l'article 15, des mesures concernant le passé. Toutes les reconnaissances jusqu'alors faites demeurent valables, dit le texte ; mais « le ministère public, agissant d'office, dans un intérêt d'ordre public, pourra, en ce qui concerne certaines reconnaissances antérieures à la promulgation du présent décret et postérieures au 1er juillet 1916, qui lui paraîtraient avoir été faites sans aucune garantie de sincérité et dans un but frauduleux, se pourvoir directement en annulation des dites reconnaissances devant les tribunaux compétents... Un délai d'une année à compter de la promulgation du présent décret sera accordé au ministère public à ces fins. »

Des dispositions analogues, concernant les pouvoirs du ministère public relativement aux reconnaissances mensongères émanant de

---

1911, 3, 178, en note) se référant à des circulaires du Procureur général de la Cour d'appel de l'Indo-Chine des 23 novembre 1903 et 23 octobre 1908.

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 18 novembre 1910 (R. 1911, 3, 178) ; 8 septembre 1911 (R. 1912, 3, 117) ; Civ cass. 17 décembre 1913 (R. 1914, 3, 60 et note critique) ; Cour d'appel de l'Indo Chine, 27 février 1914 (R. 1915, 3, 200).

(2) Cette jurisprudence a été justement critiquée : les reconnaissances d'enfant naturel, dans les conditions dont il s'agit ici intéressent au plus haut point l'ordre public à raison des conséquences qu'elles entraînent pour la nationalité.

(3) R. 1917, 1, 48.

(4) Cour d'appel de Madagascar, 19 mai 192 (R. 1922, 3, 172 et note).

(5) Art. 2 à 6.

français ou étrangers assimilés, ont été édictées dans toutes les autres colonies où le même besoin s'en était fait sentir (1).

Les décrets rendus pour l'Indo-Chine, l'Océanie, l'Inde et la Nouvelle-Calédonie ont, en des termes identiques, modifié l'article 339 du Code civil ; et complétant la liste des personnes qui « ont intérêt » à contester une reconnaissance, ils ont formellement attribué au ministère public le droit de faire annuler les reconnaissances émanées de français ou d'étrangers assimilés qui lui paraîtront mensongères ou frauduleuses. — En Afrique équatoriale, la validité de la reconnaissance volontaire est subordonnée à l'homologation du tribunal.

Métis reconnus par le père et la mère simultanément ou successivement. — Si, sous le régime antérieur à la loi du 10 août 1927, il n'y avait pas de difficulté pour reconnaître la qualité de français au métis reconnu simultanément par son père français et sa mère indigène (arg. article 8, 1° du Code civil), en revanche il résultait de l'article 8, 1° al. 2 ancien du Code civil qu'au cas de reconnaissances successives, l'enfant suivait la nationalité de celui des parents qui l'avait reconnu le premier. De telle sorte que, tenant compte du sang français qui coule dans les veines de l'enfant et voulant ne pas laisser la qualité d'indigène à l'enfant qui avait été reconnu d'abord par sa mère indigène et ensuite par son père français, le législateur avait du intervenir : tel était l'objet de l'article 1er des décrets du 28 mars 1918 (Indo-Chine), 24 avril 1919 (Etablissements français de l'Océanie) et 15 décembre 1922 (Afrique occidentale, Nouvelle-Calédonie, Etablissements de l'Inde) décidant qu'au cas où la filiation à l'égard du père citoyen français aurait été établie, volontairement ou judiciairement, postérieurement à la filiation à l'égard de la mère indigène, l'enfant suivrait néanmoins la nationalité de son père (2).

Aujourd'hui, des dispositions combinées des 4°, 5° et 6° de l'article 2 du décret du 5 novembre 1928, 3° et 4° de l'article 2 du décret du 4 décembre 1930, il résulte que dans tous les cas, soit que les reconnaissances des deux parents soient simultanées, soit que celle du père français ou de la mère française soit postérieure à celle de la mère ou du père indigène, l'enfant métis est français. En effet :

Au cas de reconnaissance simultanée : *a*) par le père français et la mère indigène, l'enfant est français par application de l'article 2 4° al. 2 ; *b*) par le père indigène et la mère française, l'enfant est français par application de l'article 2, 6°.

---

(1) Afrique équatoriale : décret du 10 janvier 1918 (R. 1918, 1, 203). — Indo-Chine : décret du 28 mars 1918 (R. 1918, 1, 231). — Océanie : décret du 24 avril 1919 (R. 1919, 1, 682). — Inde et Nouvelle-Calédonie : décret du 15 décembre 1922 (R. 1923, 1, 266).

(2) Pour l'exposé de ce stade de la législation, v. H. Solus, *op. cit.* nos 52 à 54.

Au cas de reconnaissances successives : *a*) si le parent (père ou mère) français a reconnu le premier, l'enfant est français, par application de l'article 2, 4° al. 1 ; *b*) si le parent (père ou mère) indigène a reconnu le premier, l'enfant est français par application de l'article 2, 6°.

Les mêmes solutions s'appliquent si celui des père et mère dont l'enfant devrait suivre la nationalité, aux termes du 4° de l'article 2, est lui-même né en France ou aux colonies (article 2, 5° et article 3, 2°).

§ 506

Enfants nés de parents inconnus. — Rappelons tout d'abord que l'on entend par enfants nés de parents inconnus, non pas ceux dont les parents, en fait, sont inconnus, mais ceux dont la filiation paternelle et maternelle n'est pas légalement (volontairement ou judiciairement) établie.

Or, s'agissant des enfants nés de parents inconnus aux colonies, le texte auquel il faut se reporter et qui était autrefois l'article 8, 2° du Code civil, déclaré applicable aux colonies, après modification d'ailleurs, par le décret du 7 février 1897 est aujourd'hui celui des articles 2, 7° du décret du 5 novembre 1928 et 2, 5°, du décret du 4 décembre 1930, aux termes desquels : « Est français... 2° tout individu né aux colonies de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue ».

Ce principe, dans sa généralité, ne pouvait évidemment s'appliquer qu'aux européens. Il aurait été absurde d'attribuer la qualité de français à tous les enfants nés de parents inconnus. Ainsi l'article 27 du décret du 7 février 1897, et après lui les articles 26 du décret du 5 novembre 1928 et 22 du décret du 4 décembre 1930 exceptent-ils expressément les indigènes de leur application.

Ceci étant, se pose aussitôt la question qui fait toute la difficulté du problème : puisqu'il s'agit d'enfants nés de parents inconnus, comment savoir si l'enfant est ou non indigène, et par conséquent, comment savoir si les décrets de 1928 et de 1930 lui sont ou non applicables ? Le texte même des décrets enferme dans un cercle vicieux.

Systèmes doctrinaux. — Plusieurs systèmes ont été proposés par les auteurs (1).

Le plus rationnel avait été élaboré par M. H. Sambuc (2). Il consistait à rechercher et à déterminer, préalablement, la *race* de l'enfant, pour tirer de cette détermination telles conséquences qu'il appartiendra : « C'est la *race* qu'il faut considérer pour savoir si l'enfant est indigène ou non indigène ». Comment établir et prouver la race ? Chose assez étrange, c'est là une conception dont le législateur n'avait jamais fait état. Ce problème se pose pourtant, et il n'est pas insoluble. La preuve de la race peut s'établir par écrit,

(1) V. H. Solus, *op. cit.*, n° 56.
(2) H. Sambuc, *op. cit.* (R. 1914, 2, p. 6 et suiv.).

par témoins, par présomptions. Ce dernier mode sera surtout, le plus souvent, précieux et fécond. A défaut de toute autre source de renseignements, le juge peut se prononcer d'après l'aspect physique de l'enfant, aspect qui, en général, ne trompe point. Au besoin, il confiera à une expertise médico-légale le soin de préciser les caractères ethniques du sujet, de dire s'il est de race indigène, de race française ou de race franco-indigène.

Jurisprudence. — Bien loin de s'approprier ce système, la jurisprudence s'est longtemps montrée d'une rigueur extrême à l'égard des enfants nés de parents inconnus.

Un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 28 mai 1903 (1) avait refusé de reconnaître la qualité de citoyen français, par application de l'article 8, 2° du Code civil, à un enfant qui se prétendait fils d'un français et d'une indigène. Prétextant que celui-ci se reconnaissait fils d'une annamite, la Cour avait décidé qu'il était annamite ; car, dit-elle, « il ne peut dépendre de la volonté d'un indigène, en ne recherchant pas sa mère, de revendiquer la nationalité française en se disant né de parents inconnus ». Cet arrêt fut justement critiqué : l'enfant, en effet, ne recherchait pas sa maternité, et on ne pouvait la rechercher contre lui.

En réalité, la jurisprudence considérait comme dangereux d'admettre les enfants métis nés de parents inconnus à la qualité de citoyen français. Elle refusait de tenir compte, soit de la possession d'état d'européen, soit de ce fait que l'indigène avait toujours vécu, de par l'éducation qu'il avait reçue, selon le mode européen et sans suivre les mœurs indigènes (2). Elle ne reconnaissait aux enfants nés de parents inconnus la qualité de citoyen français que si le statut français ou européen des parents, inconnus en fait, résultait expressément des débats (3), ou si, les indigènes de la colonie étant eux-mêmes citoyens français, il ne pouvait y avoir doute sur l'application de l'article 8, 2° du Code civil (4).

Plus récemment, en dépit de certaines décisions qui marquent une résistance (5), la jurisprudence s'est montrée beaucoup plus favorable aux métis. Elle a permis aux enfants nés aux colonies de parents inconnus d'établir qu'ils sont d'origine et de mœurs françaises: disons de race française (ascendance et nom français, formation, éducation et culture françaises). Sans résoudre la question de filiation qui est hors du débat, elle les a fait bénéficier en conséquence de la qualité de citoyen français par application de la loi française : ils sont français « nés de père français non désigné et de mère inconnue » (ou *vice versa*) ; et c'est sous cette désignation qu'ils doivent figurer sur les registres de l'état-civil français où

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 28 mai 1903 (R. 1904, 3, 41 et note).
(2) Trib. civ. de Nouméa, 23 janvier 1920 (R. 1920, 3, 114) ; 11 juillet 1921 (R. 1921, 3, 238).
(3) Cour d'appel de Nouméa, 30 décembre 1916 (R. 1917, 3, 256). Il s'agissait de l'enfant d'un allemand ayant perdu la nationalité allemande.
(4) Trib. de 1re inst. de Saint-Louis, 5 août 1913 (R. 1914, 3, 43).
(5) Trib. de 1re inst. de Pnom-Penh, 29 avril 1924 ; Cour d'appel de Madagascar, 30 mai 1928 (R. 1929, 3, 82) ; Trib. de 1re inst. de Tamatave, 26 décembre 1928 (R. 1930, 3, 115 et note critique H. Sambuc).

le jugement obtenu doit être transcrit pour tenir lieu d'acte de naissance (1).

Cette jurisprudence se justifie aisément :

En équité, tout d'abord ; il se peut que l'ascendance française de l'enfant soit notoire. Ou bien le père français s est occupé de l'enfant pendant ses premières années ; il l a fait élever à la mode française ; mais il ne l'a pas reconnu, soit parce qu'il ne le voulait, soit parce qu'il ne le pouvait point ; puis il a quitté la colonie, et nul ne sait où il est maintenant. Ou bien le père de l'enfant l'a abandonné dès sa naissance ; et ce dernier a été recueilli et élevé à la française par des personnes ou associations charitables de protection de métis. Dans tous ces cas, il n'est pas juste de traiter ensuite l'enfant comme un indigène.

En droit aussi, ces décisions sont inattaquables. Elles s'appuient sur la possession d'état de français, possession d'état qui ne sert point à établir la filiation et l'identité à l'égard du parent français, auquel cas elle serait sans valeur, mais qui sert uniquement à prouver la nationalité française, auquel cas elle est tout à fait admissible (2), comme préliminaire de l'application de l'article 8, 2° du Code civil, autrefois, et des articles 2, 7° du décret du 5 novembre 1928, et 2, 5° du décret du 4 décembre 1930, aujourd'hui.

Solutions législatives récentes en Indo-Chine, en Afrique occidentale et à Madagascar. — La conception jurisprudentielle qui vient d'être rapportée a inspiré un projet de décret examiné au Conseil supérieur des colonies sur le rapport de M. Girault (3). C'est de ce projet que sont issus — avec quelques variantes : — le décret du 4 novembre 1928 (4) pour l'Indo-Chine, le décret du 5 septembre 1930 (5) pour l'Afrique occidentale française et le décret du 21 juillet 1931 pour Madagascar (6).

Le décret du 4 novembre 1928 (7) (Indo-Chine), permet d'obtenir la reconnaissance de la qualité de citoyen français à tout individu né de parents dont l'un, demeuré légalement inconnu, est présumé de race française : cette présomption peut être établie par tous les moyens : nom que porte l'enfant, fait qu'il a reçu une formation, une éducation et une culture françaises, situation qu'il occupe dans la société. L'action, qui est de la compétence exclusive des tribunaux français, peut être intentée soit par l'intéressé lui-même, s'il est majeur, soit par le ministère public ou une société protectrice de

(1) Justice de paix à compétence étendue de Pnom-Penh, 20 octobre 1921 (R. 1922, 3, 118 et note) ; Trib. civil de Nouméa, 28 mars 1923 (R. 1924, 3, 109) ; Cour d'appel de Hanoï, 12 novembre 1926 (R. 1927, 3, 83, S. 1927, 2, 129, note H. Solus) ; Trib. de 1re inst. de Majunga, 11 décembre 1928 (R. 1930, 3, 113).

(2) Aubry et Rau, 5e éd. t. I, § 69, p. 352 et note 18. Baudry-Lacantinerie et Hugues Fourcade, Des personnes, t. I, n° 582; Arthur Girault, *op. cit.*, n° 347 ; Sambuc, *op. cit.* (R. 1923, 2, p. 3 et 4 *Adde*, H. Solus, note Sirey précitée).

(3) R. 1926, 2, 17.

(4) R. 1929, 1, 223.

(5) R. 1931, 1, 64. — Arrêté du gouverneur général du 14 novembre 1930 (R. 1931, 1, 253).

(6) R. 1932.

(7) Art. 1 à 7.

l'enfance agréée par l'administration s'il est encore mineur. Le jugement est transcrit sur les registres de l'état-civil et tient lieu d'acte de naissance. La reconnaissance volontaire émanée d'un ascendant étranger, homologuée par le tribunal, peut faire perdre, le cas échéant, au mineur ainsi reconnu, la qualité de citoyen français qu'il possède en application des dispositions du décret (1).

Le décret du 5 septembre 1930 (Afrique occidentale) consacre des solutions analogues, avec quelques variantes toutefois. C'est ainsi que la reconnaissance de la qualité de français ne peut être obtenue que si l'individu légalement inconnu est présumé d'origine française ou d'origine étrangère de souche européenne (il fallait tenir compte en Afrique occidentale de ce que certains indigènes — ceux des 4 communes — sont citoyens français). Par ailleurs, la possession d'état de français doit être constatée par un certificat délivré par le lieutenant-gouverneur de la colonie à la suite d'une enquête administrative afin de conserver à l'administration locale un droit de contrôle et de regard (2). Enfin, l'action intentée par les mêmes personnes qu'en Indo-Chine, doit être portée directement devant la Cour d'appel de Dakar qui statue après conclusions du procureur général (3).

Le décret du 21 juillet 1931 (Madagascar), reproduit les dispositions du précédent en ce qui concerne l' « origine » : mais il n'y est question, ni de certificat administratif, ni de compétence de la Cour d'appel.

§ 507

Recherche de la paternité. — La loi du 16 novembre 1912 est applicable, en vertu de son article 4, à toutes les possessions françaises. Toutefois, en considération des dangers que pourraient faire courir aux français les revendications formulées par des enfants qui se prétendraient issus de relations que ceux-ci auraient pu avoir avec des femmes indigènes, le législateur, après controverse d'ailleurs (5), a inséré dans l'article 4, un second alinéa aux termes duquel : « Le pouvoir local, en promulguant la loi, aura le droit de dire qu'elle ne s'appliquera qu'au seul cas où la mère et le prétendu père seront de nationalité française ou appartiendront à la catégorie des étrangers assimilés aux nationaux ».

---

(1) Comme le fait justement remarquer M. Sambuc, cette intervention administrative est difficilement conciliable avec le principe qui préside à tous ces décrets, et qui reconnaît la qualité de français au métis, comme lui appartenant, loin de la lui conférer comme une faveur.

(2) Voir le commentaire du décret par M. H. Sambuc (R. 1929, 2, 1). M. Sambuc estime, à juste titre, que l'enfant né de père assimilé étranger à un français peut bénéficier des dispositions du décret.

(3) Art. 1 à 5.

(4) Cf. R. Savatier, *La recherche de paternité*, n° 140.

(5) Voir la discussion au Sénat, *Sirey*, Lois annot. 1913, p. 449, note 23. La loi est conforme à l'opinion du rapporteur, M. Guillier (discours du 5 mars 1912). En revanche, M. Strauss (séance du 8 novembre 1912) aurait voulu une application plus large de la possibilité pour les métis de rechercher leur père naturel citoyen français.

En conséquence, dans les colonies où le gouverneur général a fait usage de ses pouvoirs en consacrant la restriction rendue possible par la loi, la condition des enfants nés de parents inconnus peut ne pas se trouver uniformément améliorée.

Spécialement, au point de vue des métis, il faudra, pour que la recherche de paternité française leur soit permise, que l'arrêté de promulgation n'ait pas exigé que la mère et le père prétendu soient tous deux français.

Tel est le cas en Indo-Chine (1), en Nouvelle-Calédonie et aux Nouvelles-Hébrides (2).

Mais il en est différemment dans les autres colonies où la loi de 1912 a été promulguée avec la restriction prévue à l'article 4 : la mère et le prétendu père devant être tous deux de nationalité française ou étrangers assimilés, la recherche de paternité naturelle n'est pas ouverte aux métis.

Tel est le cas à Madagascar, en Afrique occidentale (3), en Afrique équatoriale, dans les Etablissements français de l'Océanie et dans les Etablissements français de l'Inde (4).

Facilités spéciales d'accession à la qualité de citoyen français : décret du 26 mai 1913 (5).— Ce décret, qui sera étudié ci-après, et qui détermine spécialement pour les indigènes de l'Indo-Chine, sujets ou protégés, les conditions d'obtention de la qualité de citoyen français (6), a réservé des facilités particulières à un certain nombre d'indigènes qui lui ont paru dignes d'intérêt. Parmi ceux-ci, figurent, au 6° de l'énumération, les indigènes qui, « patronnés, recueillis ou élevés pendant les cinq années qui précèdent leur majorité par des familles ou par des sociétés de protection française reconnues d'utilité publique, ont obtenu un brevet de l'enseignement primaire supérieur ou professionnel, ou un diplôme de l'enseignement secondaire ».

Bien qu'ils ne soient pas nommés expressément, ce sont les métis qui sont visés dans ce texte.

---

(1) Arrêté de promulgation du 19 juin 1913 (Tableau des promulg. 1913, R. 1914, 1, 404). Pour l'application, cf. Cour d'appel de l'Indo-Chine, 27 février 1914 (R. 1915, 3, 200), relatif au rôle du ministère public.

(2) Arrêté de promulgation du 22 février 1913 (Tableau des promulg. 1913, R. 1914, 1, 405), et 1er mars 1913, et R. 1914, 1, 491). Cet arrêté a déclaré que la loi de 1912 serait applicable au cas où « la mère *ou* le prétendu père seront de nationalité française... » La substitution de la disjonctive *ou* à la conjonctive *et* que l'on trouve dans le texte de l'article 4 de la loi de 1912 a dicté notre interprétation. On peut se demander toutefois si cette substitution n'est pas l'effet d'une maladresse de copiste.

(3) Pour l'application, v. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 12 mars 1920 (R. 1923, 3, 135).

(4) Pour Madagascar, arrêté de promulgation du 17 février 1913 (*J. O.* de la colonie, 22 février 1913) ; pour l'Afrique occidentale, arrêté de promulgation du 24 novembre 1916 (*J. O.* de la colonie, 2 déc. 1916) ; pour l'Afrique équatoriale, arrêté de promulgation du 4 avril 1913 (*J. O.* de la colonie, 15 avril 1913) ; pour les Etablissements de l'Océanie, arrêté de promulgation du 22 janvier 1913 (*J. O.* de la colonie, 23 janv. 1913) ; pour les Etablissements de l'Inde, arrêté de promulgation du 25 janvier 1913 (*J. O.* de la colonie, 28 janv. 1913).

(5) R. 1913, 1, 663.

(6) Voir l'étude d'ensemble de la question, § 509.

SECTION II.

Accession des indigènes à la qualité de citoyen français.

§ 508

Textes et principes. — L'accession des indigènes aux droits de citoyen français n'est pas à proprement parler une naturalisation en ce qui concerne les sujets français, qui possèdent déjà la qualité de français. Il en est autrement des protégés français.

Cette accession aux droits de citoyen a été réglementée en Indo-Chine, à Madagascar, en Afrique occidentale et équatoriale, en Océanie, au Togo et au Cameroun, mais non à la Côte des Somalis ni à la Nouvelle-Calédonie. A raison de la grande diversité des populations indigènes, elle n'a pu faire l'objet d'une législation d'ensemble. Mais les divers décrets ont entre eux ce point commun et essentiel que l'accession aux droits de citoyen est toujours une faveur conférée discrétionnairement par le gouvernement français (1)

Il existe, en outre, dans les Etablissements de l'Inde, une institution spéciale : la renonciation au statut personnel, qui sera étudiée à part.

§ 509

Indo-Chine (2). — Un décret du 25 mai 1881 avait tout d'abord réglementé, au seul profit des indigènes de la Cochinchine (sujets français), les conditions d'admission à la qualité de citoyen français. Puis, un décret du 29 juillet 1887 avait fixé les règles de la naturalisation des indigènes de l'Annam et du Tonkin. Mais aucune disposition n'avait été édictée au profit des indigènes du Cambodge et du Laos. C'est aussi bien pour combler cette lacune que pour préciser et unifier les conditions prévues par les décrets de 1881 et de 1887, qu'a été rendu, le 26 mai 1913 (3), le décret fondamental en la matière, qui a seulement été retouché sur certains points par les décrets du 4 septembre 1919 (4), du 7 août 1925 (5) et du 22 octobre 1929 (6), ce dernier abrogeant un décret du 24 juin 1929 (7), puis par le décret du 25 août 1932 (8). Le décret de 1913 établit des règles uniformes communes à tous les indigènes de l'Union indo-chinoise, sujets ou protégés.

Trois conditions sont requises de la part de l'indigène qui veut acquérir la qualité de citoyen français : 1° être âgé de 21 ans accomplis ; — 2° savoir écrire et parler la langue française ; — 3°

(1) La décision portant refus de la qualité de citoyen français pourrait toutefois être frappée de recours pour excès de pouvoir, si elle était prise pour une raison erronée en droit, notamment par le motif inexact que le requérant ne remplirait pas les conditions légales (Conseil d'Etat 23 juin 1916, R. 1916, 3, 177, et la note).

(2) Cf. Nguyen-Khac-Ve, *La naturalisation française en Indo-Chine*, Thèse Paris, 1921.

(3) R. 1913, 1, 663.
(4) R. 1920, 1, 109.
(5) R. 1926, 1, 198.
(6) R. 1930, 1, 80.
(7) R. 1929, 1, 474.
(8) R. 1933.

satisfaire à une des nombreuses conditions énumérées par le décret, consistant en services, campagnes militaires (1) ou déclarations (2).

La procédure consiste essentiellement en une production de pièces et une instruction administrative.

Le ministre des colonies doit être saisi de la demande dans les six mois à compter du jour où elle a été formée. Il est statué par décret sur la proposition collective des ministres des colonies et de la justice.

Le décret duquel résulte pour l'indigène la naturalisation ou l'accession à la qualité de citoyen français a pour effet de le placer définitivement sous l'empire des lois civiles et politiques applicables aux français. De ce principe général, la jurisprudence a eu occasion de faire souvent application ; c'est ainsi qu'elle a notamment décidé :

1° que l'indigène devient justiciable des tribunaux français (3) ;

2° que la pension militaire de l'indigène doit être liquidée d'après les tarifs applicables aux militaires français, et non d'après les tarifs spéciaux aux militaires indigènes (4) ;

3° que la veuve d'un fonctionnaire annamite naturalisé français, ayant servi au titre français dans un cadre français, avait droit au compte d'assistance dans les mêmes conditions que la veuve d'un fonctionnaire français d'origine (5).

Sous le régime du décret de 1882, l'admission aux droits de citoyen français s'étendait à la femme et aux enfants de l'impétrant (6). Le décret de 1913 restreignait cette faveur à la femme, à condition qu'elle en eût fait la demande. Le décret de 1919 traitait les enfants majeurs comme la femme, et étendait le bénéfice des droits de citoyen aux enfants mineurs, à moins de réserve expresse. Le décret de 1929 ajoute qu'au cas où cette réserve aurait été faite, les enfants mineurs pourront néanmoins obtenir ultérieurement cette faveur sur la demande de leurs représentants légaux.

Exceptionnellement, et en vertu de l'article 6 du décret de 1913, « le conjoint et les enfants mineurs de l'indigène naturalisé français ou admis à la jouissance des droits de citoyen français, né lui-même d'un indigène ayant obtenu la qualité de citoyen français », sont de plein droit et définitivement citoyens français (7).

---

(1) L'annamite servant dans la légion étrangère ne peut se prévaloir, pour demander sa naturalisation, des dispositions du sénatus-consulte du 14 juillet 1865, lequel n'est applicable qu'aux indigènes de l'Algérie (Conseil d'Etat, 23 juin 1916, R. 1916, 3, 117).

(2) Une de ces conditions, le fait d'avoir été élevé ou patronné par une société de protection, a été relevée plus haut (§ 507). A mentionner aussi, le fait d'avoir épousé une française, lorsqu'un enfant est issu du mariage, ou d'être né d'un indigène admis à la jouissance des droits de citoyen français, ou d'avoir été adopté par un français.

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 17 avril 1913 (R. 1914, 3, 28).

(4) Conseil d'Etat, 19 mars 1910 (R. 1910, 3, 167).

(5) Conseil du contentieux administratif de Saigon, 2 novembre 1918 (R. 1920, 3, 215) et note. — Le compte d'assistance a été aboli par décret du 12 décembre 1923 (V. ch. VIII, § 306, p. 687).

(6) Sur le régime du décret de 1881 qui étendait à la femme et aux enfants mineurs le bénéfice de la naturalisation, v. Cour d'appel de l'Indo-Chine, 17 avril 1913 (R. 1914, 3, 28) ; Cour d'appel de Saigon, 9 mai 1924 (R. 1924, 3, 151).

(7) Pour l'application, Cour d'appel de Saigon, 28 octobre 1927 (R. 1928, 3, 136).

§ 510

Madagascar. — Le premier et le seul texte relatif à l'accession des indigènes de Madagascar et dépendances aux droits de citoyen français (1) est le décret du 3 mai 1909 (2).

Ce décret de 1909 n'impose que deux conditions :

1° avoir 21 ans accomplis (art. 1er) ;

2° justifier de la connaissance de la langue française, à moins d'être décoré de la légion d'honneur ou de la médaille militaire (art. 2).

La preuve de la dignité et des mérites du requérant peut être administrée de toute manière et résulter de tous les faits qu'il lui plaira de proposer. On ne trouve point ici d'énumération analogue à celle que contient le décret du 26 mai 1913 pour les indigènes de l'Indo-Chine.

La procédure est essentiellement la même qu'en Indo-Chine (3).

L'indigène déclaré citoyen français par le décret rendu en sa faveur cesse d'être régi par le statut personnel malgache et est soumis aux lois civiles et politiques de la France. Pour éviter toute surprise, le décret exige qu'en se présentant devant l'administrateur de la province pour formuler sa demande, l'indigène déclare qu'il « entend être régi par les lois civiles et politiques de la France ».

La femme et les enfants mineurs de l'impétrant deviennent en même temps que lui et de plein droit citoyens français. — Les enfants mineurs de la femme admise au droit de cité comme conséquence de la même faveur accordée à son second mari peuvent aussi être admis à y participer sur la demande de leur représentant légal. — Le décret ne contient aucune disposition relative aux enfants majeurs.

§ 511

Afrique occidentale. — La faculté de devenir citoyen français n'a été reconnue aux indigènes de l'Afrique occidentale qu'à une date assez récente. Elle remonte à un décret du 25 mai 1912 (4), complété par un arrêté du gouverneur général du 29 octobre suivant (5), et refondu par un décret du 25 août 1932 (6).

Toutefois, à côté du régime du décret de 1932 qui est celui de droit commun, il existe, en Afrique occidentale, une réglementation spéciale édictée par le décret du 14 janvier 1918 (7) en faveur de certains indigènes ayant servi pendant la durée de la grande guerre dans les rangs français et s'y étant distingués.

Régime de droit commun. — Le régime de droit commun institué par les articles 1er et 2 du décret du 25 mai 1912 mettait les conditions suivantes à l'obtention de la qualité de citoyen français : — 1° être né et domicilié dans les territoires constituant l'Afrique

(1) Il n'est pas question de naturalisation, puisque les indigènes de Madagascar sont sujets français.

(2) R. 1909, 1, 227. — Complété par décret du 31 mai 1932 (R. 1932, 1, 502).

(3) La proposition collective des deux ministres des colonies et de la justice est nécessaire, mais non leur double contreseing (Cour d'appel de Madagascar, 7 mars 1918, R. 1919, 3, 139 et note).

(4) R. 1912, 1, 649.

(5) R. 1914, 1, 271.

(6) R. 1933.

(7) R. 1918, 1. 195. — Ce décret s'applique aussi à l'Afrique équatoriale.

occidentale ; — 2° avoir 21 ans accomplis ; — 3° savoir lire et écrire le français (à moins d'être décoré de la légion d'honneur ou de la médaille militaire, ou d'avoir rendu des services à la France ou à la colonie) ; — 4° justifier de moyens d'existence certains et de bonne vie et mœurs ; — 5° avoit fair preuve de dévouement aux intérêts français ou avoir occupé avec mérite, pendant 10 ans au moins, un emploi dans une entreprise publique ou privée. — Le décret du 21 août 1932 a abaissé l'âge à 18 ans et ajouté cinq autres conditions : — s'être rapproché de la civilisation française par son genre de vie et ses habitudes sociales ; — être monogame, et que la famille ait participer à cette évolution ; — avoir fait usage de l'état-civil pour constater son mariage et la naissance de ses enfants : — avoir fait donner à ces derniers une éducation française ; — avoir satisfait aux obligations militaires.

La procédure est semblable à celle de l'Indo-Chine et de Madagascar. Une déclaration de renonciation formelle au statut personnel est exigée, d'autant plus nécessaire que l'indigène de l'Afrique occidentale a une tendance invincible à profiter des droits de citoyen français tout en conservant son statut (1).

La femme mariée suit la condition de son mari (2). Suivent aussi la condition de leur père les enfants mineurs issus de cette union *et qui auront été inscrits sur les registres ce l'état-civil* (3). Les enfants majeurs légitimes et les enfants naturels pourront obtenir la même faveur s'ils sont inscrits sur les registres de l'état-civil.

Régime exceptionnel. — Le régime exceptionnel du décret du 14 janvier 1918 permet aux indigènes l'accession à la qualité de citoyen français aux seules conditions : — d'avoir servi pendant la durée de la guerre et d'avoir obtenu à la fois la médaille militaire et la croix de guerre ; — 2° d'avoir bonne vie et mœurs ; — 3° de n'avoir « jamais participé à des menées contre la domination française ; — 4° de « n'avoir encouru aucune condamnation emportant, aux termes de la loi française, privation partielle ou totale des droits civils et politiques, ni aucune peine afflictive prononcée par les juridictions indigènes ».

La renonciation expresse au statut personnel est toujours requise.

Néanmoins, le décret de 1918 permet à l'impétrant, s'il le désire et à condition de le mentionner sur sa demande, de faire participer à l'accession aux droits de citoyen français « ses femmes et ses enfants » à la seule condition que les femmes et les enfants âgés de plus de 16 ans, donnent leur consentement exprès à la demande faite en leur nom (4). Les deux dispositions sont nettement contradictoires. Le seul moyen de les concilier est de considérer que les femmes, s'il y en a plusieurs, et les enfants nés postérieurement à

(1) V. Trib. de 1re inst. de Cotonou, 25 janv. 1921 (R. 1922, 3, 45). — V. plus haut, § 493, ce qui concerne le statut des natifs des 4 communes du Sénégal.

(2) Art. 6.

(3) Pour l'application : Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 20 juin 1930 (R. 1930, 3, 154). Cet arrêt décide en outre que la juridiction française est seule compétente pour connaître de la requête d'un indigène tendant à faire constater la naissance de son fils sur les registres de l'état-civil européen en vue de l'accession de ce fils à la qualité de citoyen français.

(4) Art. 3 et 4.

l'accession de ces femmes aux droits de citoyen français, cesseront d'être légitimes.

§ 512

Afrique équatoriale. — Les textes sont : un décret du 23 mai 1912 (1), étroitement apparenté au décret du 25 du même mois pour l'Afrique occidentale, et le décret du 14 janvier 1918 (2), commun à l'Afrique occidentale, qui établit le régime exceptionnel.

Le décret du 23 mai 1912 n'exige que peu de conditions, laissant ainsi à l'administration un large pouvoir d'appréciation. L'indigène doit : — 1° avoir 21 ans accomplis ; — 2° savoir lire et écrire couramment le français ; — 3° avoir accompli une période de services militaires dans un corps de troupe régulier. — Encore, ces deux dernières conditions ne sont-elles pas requises de la part de l'indigène qui est décoré de la légion d'honneur ou de la médaille militaire, ou qui a rendu des services signalés à la France ou à la colonie. La dispense devra résulter d'un rapport motivé du gouverneur général.

La procédure et les effets de l'accession à la qualité de citoyen sont les mêmes qu'en Afrique occidentale. — Le régime exceptionnel résultant du décret du 14 janvier 1918 est commun aux deux gouvernements généraux.

§ 513

Océanie, Nouvelle-Calédonie, Nouvelles-Hébrides. — Jusqu'à ces dernières années, aucun texte n'avait prévu, au profit des indigènes des Etablissements français de l'Océanie (3), la possibilité de solliciter et d'obtenir la qualité de citoyen français. Un décret du 8 novembre 1921, remplacé depuis par décret du 6 décembre 1932 (4), a comblé cette lacune et institué un régime analogue à celui du décret du 25 mai 1912, concernant les indigènes de l'Afrique occidentale.

L'article 1er du décret de 1932 exige les conditions suivantes : — 1° être né et domicilié dans les Etablissements français de l'Océanie ; — 2° avoir 21 ans accomplis ; — 3° avoir fait preuve de dévouement aux intérêts français ; — 4° savoir lire et écrire le français ; — 5° justifier de moyens d'existence certains et être de bonne vie et mœurs.

Sont d'ailleurs dispensés de connaître la langue française les indigènes décorés de la légion d'honneur, de la médaille militaire, et ceux qui auront rendus des services signalés à la France ou à la colonie.

La procédure est la procédure habituelle. La renonciation au statut personnel est exigée.

---

(1) R. 1912, 1, 646.
(2) R. 1918, 1, 195.
(3) Il convient de mettre à part les indigènes anciens sujets du roi de Taïti, lesquels peuvent être considérés comme des citoyens français. V. § 494, et le rapport ministériel précédant le décret du 8 novembre 1921.
(4) R. 1922, 1, 268, et J.O. 10 déc. 1932.

La femme et les enfants majeurs du sujet français admis au rang de citoyen français suivent la condition de leur mari et père s'ils en font la demande. Les enfants mineurs, légitimes ou naturels, reconnus par le père, la suivent de plein droit. A raison de ces dispositions, l'article 5 prescrit au requérant de joindre aux pièces qui le concernent personnellement son acte de mariage et les actes de naissance ou de reconnaissance dûment établis de ces enfants.

En Nouvelle-Calédonie, les indigènes ont été admis à acquérir les droits de citoyen français par décret du 3 septembre 1932 (1), en deux articles, qui y met pour conditions l'age de 21 ans, la connaissance du français, les services rendus, les titres ou diplômes ou le mariage avec une française. Il est statué par décret, qui peut décider que les effets en seront personnels ou s'étendront aux descendants et au conjoint.

Aux Nouvelles-Hébrides, les indigènes sont régis par l'article 8 de la convention franco-anglaise du 20 octobre 1906 (2), modifiée par protocole du 6 août 1914 (3), aux termes duquel « aucun indigène ne pourra acquérir la qualité de ressortissant de l'une des deux puissances signataires ».

§ 514

Togo et Cameroun. — C'est le décret du 7 novembre 1930 (4) qui, conformément à la résolution III du Conseil de la Société des nations du 23 avril 1923 (5) a réglementé les conditions d'accession à la qualité de citoyen français des administrés sous mandat originaires du Togo et du Cameroun.

Ces conditions sont les suivantes : — 1° être originaire du territoire et être domicilié depuis 3 ans au moins, soit dans la commune où le requérant fait sa demande, soit en France ou aux colonies et, en dernier lieu, au Togo ou au Cameroun ; — 2° avoir 18 ans accomplis (sous réserve d'autorisation expresse du mineur par le parent investi de la puissance paternelle ou, le cas échéant, par le tuteur, après avis du conseil de famille) ; — 3° avoir fait preuve de dévouement aux intérêts français ou avoir occupé avec mérite, pendant 10 ans au moins, un emploi dans une entreprise française publique ou privée ; — 3° savoir lire et écrire le français ; — 4° justifier de moyens d'existence certains et de bonne vie et mœurs.

Sont dispensés de lire et écrire le français ceux qui sont décorés de la légion d'honneur et ceux qui ont rendu des services exceptionnels à la France.

La procédure comprend une renonciation expresse au statut personnel.

L'accession à la qualité de citoyen français s'étend aussi à la femme de l'impétrant, si celle-ci a déclaré s'associer à la demande

(1) R. 1933.
(2) Décret du 11 janvier 1907 (R. 1907, 1, 161).
(3) Décret du 27 mai 1922 (R. 1922, 1, 812).
(4) R. 1931, 1, 169.
(5) V. plus haut, § 502.

de son mari et si le mariage a été contracté sous l'empire de la loi française. Les enfants mineurs suivent la condition de leur père s'ils sont inscrits sur les registres de l'état-civil. Quant aux enfants majeurs et mineurs autres que ceux inscrits à l'état-civil (1), et aux enfants naturels reconnus, ils peuvent, sans autre condition, obtenir, par décret spécial, la qualité de citoyens français.

§ 515

Indigènes résidant en France, en Algérie ou dans une colonie autre que leur pays d'origine. — Lorsque l'indigène a quitté sa colonie d'origine et qu'il est venu s'établir soit en France, soit en Algérie, soit dans une autre colonie ou pays de protectorat, les textes analysés plus haut cessent d'être applicables.

Comme, d'autre part, le procédé de droit commun, — la naturalisation ordinaire, — ne peut être employé dans ces hypothèses, puisque le requérant n'a pas la qualité juridique d'étranger, il a fallu organiser, au profit des indigènes qui ont quitté leur colonie d'origine, une procédure particulière d'accession à la qualité de citoyen français. Tel a été l'objet de la loi du 22 mars 1915 (2) « relative à l'acquisition de la qualité de citoyen français par les sujets français non originaires de l'Algérie et les protégés français non originaires de la Tunisie et du Maroc, qui résident en France, en Algérie ou dans une colonie autre que leur pays d'origine ».

La loi de 1915 n'exige de la part de l'indigène que deux conditions : l'âge de 21 ans, et des diplômes (3), ou services militaires, ou services rendus à la France, ou mariage avec une française, une résidence décennale, et une connaissance suffisante de la langue française. Il n'est pas exigé de renonciation expresse au statut personnel.

Il est statué sur la demande des intéressés, après enquête, par décret rendu sur la proposition du ministre de la justice, le ministre des colonies consulté.

Le bénéfice de l'admission à la jouissance des droits de citoyen français accordé à un indigène est étendu à sa femme, si elle a déclaré s'associer à la requête de son mari. Deviennent également citoyens français les enfants mineurs de l'indigène qui obtient cette qualité, à moins que le décret accordant cette faveur au père n'ait formulé une réserve à cet égard. Les enfants majeurs peuvent, s'ils le demandent, obtenir la qualité de citoyen français, sans autre condition, par le décret qui confère cette qualité au père.

---

(1) La demande devra être alors formée par le représentant légal de l'enfant, s'il est âgé de moins de 16 ans, ou, avec son autorisation, par l'intéressé lui-même, s'il est âgé de plus de 16 ans.

(2) R. 1915, 1, 346.

(3) Les diplômes ont été énumérés par décret du 18 mai 1915 (R. 1915, 1, 373), modifié le 22 juin 1920 (R. 1920, 1, 831).

§ 516

Renonciation au statut personnel. — La renonciation au statut personnel s'entend de l'action par laquelle un indigène, répudiant les lois et coutumes indigènes qui le régissaient et se soustrayant aux institutions qui constituaient son statut personnel, déclare se soumettre aux lois françaises et accepte, dans leur ensemble, les institutions juridiques françaises.

Au point de vue doctrinal et envisagée comme mode d'acquérir les *droits civils et politiques* de citoyen français, la renonciation au statut personnel ne peut émaner que des indigènes qui sont sujets français et possèdent déjà, comme tels, la nationalité française.

Les indigènes protégés français ne peuvent recourir à la renonciation au statut personnel pour acquérir la qualité de citoyen français. Seule la naturalisation leur permettra d'atteindre ce résultat.

Même restreinte aux sujets français, la renonciation au statut personnel, comme mode d'acquérir les droits *civils et politiques* de citoyen français, doit être considérée comme tout à fait exceptionnelle. Il ne saurait, en effet, appartenir aux indigènes de s'investir eux-mêmes des prérogatives de citoyen français sans recourir aux formalités et sans remplir les conditions que le législateur colonial a entendu imposer en réglementant l'accession à la qualité de citoyen français (1).

Pour qu'il en soit autrement, il faut qu'un texte spécial l'autorise.

En fait, il n'en existe qu'un seul, qui est relatif aux indigènes des Etablissements français de l'Inde.

Le statut personnel, — et spécialement le statut hindou et le statut musulman, — des indigènes de l'Inde avait été expressément maintenu en vigueur par l'arrêté du 6 janvier 1819, article 3 (2) Toutefois, certains indigènes gagnés à la cause de la civilisation européenne avec laquelle, depuis de longues années déjà, ils avaient eu le loisir de se familiariser, se plaisaient à se soumettre à la loi française soit pour la conclusion de certains contrats, soit même (et surtout lorsqu'ils étaient catholiques) pour la constitution de leur famille et la dévolution de leurs biens. A l'origine, la cour de Pondichéry avait paru hostile à cette tendance. Mais des arrêts de la Cour de cassation consacrèrent la validité de cette pratique en raisonnant par argument *a contrario* tiré de l'arrêté de 1819 (3). Ces arrêts, à vrai dire, ne statuaient que sur des renonciations de portée restreinte au statut personnel. L'arrêt de 1852 reconnaissait

---

(1) Sur la validité et les effets de la renonciation au statut personnel envisagée au point de vue des seuls droits civils à Madagascar, au Sénégal et en Nouvelle-Calédonie, v. H. Solus, *op. cit.*, nos 122 à 126. — Sur la renonciation au statut personnel, envisagée comme conséquence du changement de religion, V. *ibid*, nos 127 à 131.

(2) V. plus loin, § 517.

(3) Civ. cass. 16 juin 1852 (S. 52, 1, 417 ; D. 52, 1, 183) ; Req. rej. 2 janvier 1878 (S. 78, 1, 314).

la validité du mariage contracté par un Hindou résidant à l'île Maurice, selon la loi française, et l'arrêt de 1878 déclarait valable l'adoption des lois successorales françaises. Il semblait donc qu'il fût difficile d'interpréter ces renonciations comme valant renonciation générale à tout le statut personnel indigène et adoption de toutes les lois civiles françaises.

Mais, ces décisions furent le point de départ d'un mouvement favorable à la tendance manifestée par certains hindous à adopter, dans son ensemble, la législation civile française. Comme les arrêts de la Cour de cassation de 1852 et 1878 précités n'avaient pas manqué de soulever des critiques portant, sinon sur leur opportunité en fait, du moins sur leur bien fondé en droit, un décret du 21 septembre 1881 détermina «des formes et les conditions que les natifs des Etablissements de l'Inde devront observer pour renoncer à leur statut personnel ».

Ce décret ne confirmait pas seulement la doctrine de la Cour de cassation ; il l'élargissait, d'une part, en autorisant la renonciation complète et générale au statut personnel ; d'autre part, en faisant produire à cette renonciation un effet considérable et inattendu : l'accession des indigènes renonçants à la qualité de citoyen français.

Aux termes de l'article 1er du décret du 21 septembre 1881, la renonciation est permise à tous les natifs de l'Inde, des deux sexes, de toutes castes et de toutes religions.

Aucune autre condition n'est requise s'ils sont majeurs de 21 ans. S'ils sont mineurs, ils devront être assistés des personnes dont le consentement est requis pour la validité du mariage.

L'indigène n'aura donc pas à justifier, ainsi qu'il est de coutume en matière de naturalisation ou d'accession à la qualité de citoyen français, qu'il est particulièrement digne et méritant et qu'il a des titres à la faveur convoitée. La renonciation au statut personnel joue de plein droit et unilatéralement, sans que l'administration ait à y consentir ou à la refuser. Toute la population de l'Inde est réputée apte à jouir des droits de citoyen français (1).

Formes. — Le décret de 1881 prévoit deux formes de renonciation :

1° Si elle a lieu au moment du mariage, elle sera faite devant l'officier de l'état-civil et constatée dans l'acte de célébration ;

---

(1) Il faut bien reconnaître que c'est là une supposition qui ne manque pas de témérité. Les désillusions sont parfois venues non seulement pour la France, mais aussi pour certains indigènes qui ont pu faire des renonciations à la légère et l'on ensuite amèrement regretté. Dans l'Inde, en effet, la renonciation au statut personnel aboutit, pour son auteur, à l'exclusion de la famille et surtout de la caste ; elle équivaut, en droit brahmanique, à une véritable *deminutio capitis*. Et ceci explique d'ailleurs qu'en fait, les renonciations au statut personnel émanent surtout des hindous convertis au catholicisme ; outre qu'ils n'ont rien à perdre dans la communauté hindoue, ils ont tout avantage à adopter le droit français qui est en concordance générale avec leur religion nouvelle et les habitudes sociales qui en dérivent.

2° Si elle n'est pas faite dans l'acte de mariage, elle pourra être faite : — *a*) soit devant l'officier de l'état-civil du domicile du déclarant : elle sera alors reçue dans la forme des actes de l'état-civil, sur un registre spécial établi à cet effet et tenu conformément à l'article 40 du code civil ; — *b*) soit devant le juge de paix assisté de son greffier et de deux témoins ; — *c*) soit devant un notaire. — Dans ces deux derniers cas, une expédition du procès-verbal ou de l'acte notarié sera immédiatement transmise à l'officier de l'état-civil compétent qui en opèrera la transcription sur le registre à ce destiné.

Quels que soient le moment et le mode de la renonciation, celle-ci devra être publiée administrativement, par extrait et sans frais, dans le Moniteur officiel de la colonie, dans les quinze jours de la renonciation ou de sa transcription.

L'article 7 prévoit la délivrance d'extraits qui constitueront pour les tiers et le renonçant lui-même la preuve de la renonciation (1).

Effets. — Les effets de la renonciation sont exprimés à l'article 1er du décret de 1881 : « Par le fait de la renonciation, ils (les renonçants) sont régis... par les lois civiles et politiques applicables aux français dans la colonie ».

Cette formule, malgré sa clarté, a pu faire naître quelques doutes, tant il paraîssait anormal qu'une simple déclaration de volonté du renonçant, sans enquête et sans contrôle de la part de l'administration, engendrât des effets aussi absolus et aussi graves.

L'opinion doctrinale dominante est cependant favorable à l'acquisition de la qualité de citoyen français par les hindous renonçants (2). Elle est exactement conforme au texte précis du décret de 1881. D'une part, la formule dont se sert l'article 1er du décret est exactement celle dont s'était servi le décret du 25 mai 1881 relatif à la naturalisation des annamites (3) ; et c'est aussi celle qu'ont reproduite les différents décrets postérieurement rendus relativement à la naturalisation des indigènes ou à leur accession à la qualité de citoyen français. D'autre part, en spécifiant que la renonciation emporte soumission aux lois civiles *et* politiques applicables aux Français, le décret de 1881 ne comporte aucune restriction.

La jurisprudence n'a jamais hésité. Elle a notamment décidé que l'hindou renonçant : — *a*) a les mêmes droits politiques que

---

(1) Les préoccupations des auteurs du décret de 1881 ont été, on le voit, non seulement d'assurer la publicité de la renonciation — publicité indispensable, étant donné le changement d'état et de qualité qui en résulte pour l'indigène, — mais encore et surtout d'assurer l'authenticité et la certitude de la renonciation ; ils ont répudié le système selon lequel la renonciation était réputée s'induire de certains actes, tels que le mariage suivant la loi française (Civ. cass. 16 juin 1852, précité ; 24 juin 1888, S. 90, 1, 401 ; D. 89, 1, 417).

(2) Arthur Girault, *op. cit.*, n° 309 ; Dislère et Duchêne, 2e éd., t. I, n° 870 ; de Byans, *La nationalité aux colonies* (R. 1911, 2, 13) ; J. Sanner, *Le droit civil applicable aux hindous*, t. I, p. 20 et suiv.

(3) V. plus haut, § 509.

les français (1), sauf application du décret du 10 septembre 1899 (2) ; — *b*) peut, au même titre que les citoyens français, être nommé conseil agréé ou commissionné devant les juridictions des colonies (3) ; — *c*) a droit à ce que la pension d'ancienneté pour services militaires soit calculée d'après les tarifs métropolitains et non d'après les tarifs indigènes (4) ; — *d*) a droit à la même indemnité de logement que les agents européens des cadres subalternes de la police (5) ; — *e*) n'est pas soumis à la contrainte par corps que le décret du 12 février 1898 a rétablie à l'égard des indigènes seulement (6). Sur ce point, il est vrai, il y a eu hésitation, mais les arrêts les plus récents ne laissent point de doute (7) ;

S'il en a été décidé autrement en ce qui concerne le compte d'assistance en Indo-Chine, c'est que ce compte, institué par le décret du 26 février 1898, était réservé non pas aux français indistinctement, mais aux français d'origine européenne (8).

Le décret de 1881 a étendu les effets de la renonciation à la femme et aux enfants mineurs du renonçant, sans que ceux-ci soient obligés de manifester leur volonté en ce sens. Quant aux enfants majeurs, on doit, dans le silence du décret, décider qu'ils ne sont point, par la renonciation de leur auteur, admis à pareille prérogative. Il leur faut donc renoncer eux-mêmes au statut personnel dans les conditions et selon les formes prévues par le décret de 1881 (9).

La renonciation au statut personnel est le plus souvent pour l'indigène l'occasion d'un changement de nom. L'article 6 du décret de 1881 dispose que les « natifs qui renonceront à leur statut per-

---

(1) Civ. cass. 7 novembre 1883 (S. 85, 1, 383) ; 29 juillet 1889 et 18 juin 1890, (S. 91, 1, 30), décidant que l'hindou renonçant doit être inscrit, non pas sur la liste des indigènes, mais sur la liste des européens pour les élections au conseil général, aux conseils locaux et aux conseils municipaux ; *adde* Civ. rej. 13 mai 1901 (R. 1901, 3, 79) ; v. aussi Civ. cass., 30 novembre 1904 (R. 1905, 3, 6).

(2) R. 1899, 1, 240. — C'est le décret qui a institué les listes électorales différentes. V. plus loin, 2e partie, § 000.

(3) Civ. cass. 16 février 1885 (S. 88, 1, 479).

(4) Conseil d'Etat, 17 janvier 1923 (R. 1923, 3, 170).

(5) Conseil d'Etat, 11 avril 1919 (R. 1919, 3, 88).

(6) Sur la contrainte par corps aux colonies, et spécialement dans l'Inde, v. plus loin, § 530.

(7) Dans le sens de la non soumission des renonçants à la contrainte par corps : Trib. civ. de Pondichéry, 12 octobre 1903 (R. 1905, 3, 16 et note) ; Cour d'appel de Pondichéry, 30 septembre 1913 et 1er août 1914 (R. 1915, 3, 134). *Contra* : Cour d'appel de Pondichéry, 28 mai 1904 (R. 1905, 3, 18 et note critique). Dans cette dernière décision, la Cour de Pondichéry arguait de ce fait que, la contrainte par corps ayant été rétablie au profit des « indigènes », seuls pouvaient y échapper les européens ou descendants d'européens. Ce raisonnement, très contestable, puisqu'il ne tenait aucun compte des effets de la renonciation qui donne à l'indigène la qualité de citoyen français, n'a pas été repris par la Cour de Pondichéry, ainsi qu'en témoignent les arrêts des 30 septembre 1913 et 1er août 1914 précités.

(8) Conseil d'Etat, 26 mai 1911 (R. 1911, 3, 191) ; 19 décembre 1919 (R. 1919, 3, 234 et note). V. t. Ier, Ch. VIII, § 306. A cet égard, un rapprochement peut être établi avec la bonification coloniale : v. Conseil d'Etat, 9 mai 1917 (R. 1919, 3, 165 et note). Cpr. t. Ier, Ch. VIII, § 310.

(9) Sur quelques difficultés que fait naître la renonciation au statut personnel relativement au mariage polygame, au régime matrimonial, aux droits successoraux et à la communauté familiale de biens, voir Sorg, *Traité de droit hindou*, p. 372 et suiv. ; J. Sanner, *op. cit.* t. I, p. 20 et suiv.

sonnel indiqueront dans l'acte de renonciation le nom patronymique qu'ils entendent adopter pour eux et leur descendance ». La liberté du choix leur est laissée ; et le plus souvent, en pratique, ils adoptent un nom de baptême français. Des difficultés cependant se sont parfois produites du fait que certains hindous renonçants avaient choisi le nom patronymique de quelque français célèbre, populaire dans la colonie. Celui-ci ou ses héritiers ont pu alors légitimement protester à raison du préjudice que la confusion ou des suppositions malveillantes pouvaient leur causer.

L'article 1er du décret de 1881 dispose que la renonciation au statut personnel est définitive et irrévocable. Il en est ainsi à un double point de vue :

D'une part, l'indigène qui a renoncé à son statut personnel et acquis les droits civils et politiques de citoyen français doit être considéré comme tel en quelque endroit qu'il transporte son domicile, soit en France, soit dans une autre colonie. Il ne saurait, en quittant l'Inde, être de nouveau soumis au statut personnel hindou auquel il a définitivement et irrévocablement renoncé (1).

D'autre part, l'indigène qui a renoncé au statut personnel ne peut plus, par la suite, le reprendre (2).

Pour que la renonciation soit définitive et irrévocable, il faut, non seulement qu'elle ait été effectuée suivant les formes légales, mais encore qu'elle ne soit pas frauduleuse, c'est-à-dire faite en vue de nuire à autrui, ou pour échapper à des voies d'exécution auxquelles était exposé, de par sa qualité d'indigène, l'hindou de qui elle émane (3).

Le décret de 1881 prescrit que les renonciations qui avaient pu être faites par les indigènes avant sa promulgation devant les greffiers, notaires ou tabellions soient transcrites sur un registre spécial, institué par le décret, soit par les soins des parties intéressées elles-mêmes, soit à la requête du ministère public.

D'autre part, et étant donné le doute qui pouvait régner sur la validité et la portée des renonciations ainsi faites (4), l'article 9, alinéa 2, du décret a prévu que les indigènes pourraient renouveler leur renonciation afin d'assurer à celle-ci tous les effets qui lui sont reconnus dans le régime nouveau.

---

(1) Civ. rej. 13 mai 1901 (R. 1901, 2, 79).

(2) Civ. cass. 27 avril 1904 (R. 1904, 3, 127).

(3) En ce sens : Cour d'appel de Pondichéry, 1er août 1914 (R. 1915, 3, 134). Il s'agissait, dans cette espèce, d'un indigène qui avait renoncé au statut personnel postérieurement à la décision rendue contre lui en matière indigène et ordonnant la contrainte par corps, voie d'exécution à laquelle échappe l'hindou renonçant, à raison de sa qualité de citoyen français (v. § 533).

(4) V. plus haut, p. 378.

SECTION III.

Droit applicable aux indigènes. - Codification. Institutions maintenues.

§ 517

Maintien des institutions indigènes de droit privé. — Le principe du maintien des institutions indigènes de droit privé (1), par suite, de la soumission des indigènes à leur loi particulière, autrement dit le principe de la loi personnelle (2), a été proclamé par le législateur français dans toutes les colonies.

Ce principe s'impose. Il avait déjà été formulé, sous l'ancien régime, dans les Etablissements français de l'Inde, seule colonie qui renfermât alors une population indigène, par l'article 16 du règlement du conseil supérieur de l'Inde du 30 décembre 1769. L'arrêté du gouverneur du 6 janvier 1819, promulguant les codes français dans la colonie, porte de même, à l'article 3, que « Les indiens soit chrétiens, soit maures ou gentils, seront jugés, comme par le passé, suivant les lois, usages et coutumes de leurs castes (3) ».

Au Sénégal, l'arrêté du gouverneur du 5 novembre 1930, qui promulguait le code civil, portait que « tout individu né libre et habitant le Sénégal ou ses dépendances jouissait dans la colonie des droits accordés par le code civil aux citoyens français », ce qui semblait bien assimiler les indigènes aux européens. Mais le décret du 20 mai 1857,créant à Saint-Louis un tribunal musulman, assurait aux indigènes musulmans le droit d'être jugés suivant leur loi et leur procédure, mais seulement en ce qui concernait l'état-civil, le mariage, les successions, donations et testaments. En Afrique occidentale et en Afrique équatoriale, les décrets d'organisation judiciaire ont tous pris soin de consacrer le droit des indigènes d'être jugés d'après leurs coutumes (4).A ces décrets il convient d'ajouter l'article 1er des décrets des 23 et 25 mai 1912, relatifs

---

(1) Sur les raisons de ce principe, v. H. Solus, *op. cit.*, nos 186 à 191.

(2) C'est le même principe qui a régné pendant plusieurs siècles en France après l'invasion des barbares, et qui est encore appliqué en Orient et dans beaucoup de pays du globe.

(3) Le gouverneur avait à cette époque le pouvoir législatif. V. Ch. III, § 92, p. 229.

(4) Afrique occidentale : pour le ressort des tribunaux du Sénégal, et avec restriction aux matières énumérées plus haut, décret du 10 novembre 1903 (R. 1904, 1, 18), art. 29, al. 2 ; décret du 22 mai 1905 (R. 1905, 1, 298), art. 1er ; décret du 25 avril 1910 (R. 1910, 1, 481), art. 1er ; décret du 20 novembre 1932. — Pour le reste du territoire : décret du 16 août 1912 (R. 1913, 1, 25), art. 36. — Le décret du 3 décembre 1931 (R. 1932), comme celui du 22 mai 1924 (R. 1924, 1, 206), art. 48, pose en principe, sans distinction ni restriction et pour tout le territoire de l'Afrique occidentale, qu' « en matière civile et commerciale, les juridictions indigènes appliquent exclusivement la coutume des parties ». — Afrique équatoriale : décret du 12 mai 1910 (R. 1910, 1, 489), art. 47 ; 16 avril 1913 (R. 1913, 1, 507), art. 47 ; 17 février 1923 (R. 1923, 1, 302), art. 11, 19 et 40 ; 29 avril 1927 (R. 1927, 1, 468), art. 2, 7 et 44.

à l'accession des indigènes aux droits de citoyen français, qui exigent une renonciation expresse de l'indigène à son statut personnel (1).

En Indo-Chine, l'article 11 du premier décret d'organisation judiciaire de la Cochinchine, celui du 25 juillet 1864, portait que : « la loi annamite règle toutes les conventions et toutes les contestations civiles ou commerciales entre indigènes et asiatiques », texte confirmé par l'article 15 du décret du 17 juin 1889 et par l'article 18 du décret du 17 mai 1895.

Pour le Tonkin, l'article 3 du décret d'organisation judiciaire du 1er novembre 1901 (2) « maintient, en matière civile, les lois et coutumes actuellement en vigueur ».

Au Laos, le décret du 2 mai 1908 (3), qui promulguait les premiers codes laotiens, les rendait applicables exclusivement aux sujets et protégés laotiens.

Pour le Cambodge, la solution est rappelée par l'article 3 de l'ordonnance royale du 14 septembre 1922, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 3 octobre 1923 (4).

Confirmant toutes ces dispositions et s'appliquant à toute l'Indo-Chine, le décret d'organisation judiciaire du 16 février 1921 (5), dans son article 112, décide que « la loi annamite régit toutes les conventions et toutes les contestations entre les indigènes et les assimilés ».

Pour le territoire de Kouang-Tchéou-Wan, l'article 14 de l'arrêté d'organisation judiciaire du 27 janvier 1900 (6), reproduit par l'article 7 de l'arrêté d'organisation judiciaire du 4 juillet 1911 (7), imposait aux tribunaux l'application des coutumes et règlements locaux. L'arrêté du 25 novembre 1930 (8) spécifie, à l'article 36, que la loi indigène à appliquer n'est autre que les codes de la République chinoise, complétés par les recueils de jurisprudence de ce pays.

A Madagascar, la loi d'annexion du 6 août 1896, qui déclare Madagascar et dépendances colonie française, prononce le maintien du statut personnel des indigènes malgaches, des institutions et de la législation locale qui s'y rattachent. Cette solution a été postérieurement consacrée par les décrets d'organisation judiciaire du 9 juin 1896 (art. 16 et 19), du 7 février 1897 (art. 17) et du 9 mai 1909 (art. 116). Il faut en rapprocher l'article 1er du décret du 3 mars 1909 (10), relatif à l'accession des indigènes à la qualité de citoyen français.

A la Côte des Somalis, le décret du 19 décembre 1900 (11), qui

(1) R. 1912, 1, 646 et 649. V. ci-dessus, § 511.
(2) R. 1901, 1, 355.
(3) R. 1909, 1, 219.
(4) R. 1923, 1, 722.
(5) R. 1921, 1, 676.
(6) R. 1900, 1, 219.
(7) R. 1913, 1, 476. — Dans ce territoire, l'organisation judiciaire indigène est réglée par arrêtés du gouverneur général, en conformité des décrets du 5 janvier 1900 (R. 1900, 1, 104).
(8) R. 1931, 1, 419.
(9) R. 1909, 1, 574.
(10) R. 1909, 1, 227.
(11) R. 1901, 1, 100.

avait supprimé les juridictions indigènes, avait pris soin de disposer, dans son article 6, que, lorsque les affaires intéressaient exclusivement des indigènes, elles devaient être jugées conformément aux us et coutumes du pays. A plus forte raison, les décrets postérieurs qui rétablirent et réorganisèrent les juridictions indigènes renouvelèrent-ils la règle du respect des lois et coutumes indigènes : ainsi décidèrent l'article 30 du décret du 4 juin 1904, l'article 10 du décret du 2 août 1922 (1) et les articles 8 et 44 du décret du 2 avril 1927 (2).

En Océanie, le principe du respect des institutions de droit privé indigène n'a point été rigoureusement observé. Soit à la suite d'accords avec les souverains locaux, soit à raison de l'ignorance des coutumes locales ou de la raréfaction de la population indigène, la loi française a été presque partout substituée à la loi indigène. Ainsi en est-il, non seulement à Taïti, mais aux Iles Gambier (3). Le respect de la loi indigène n'a été proclamé expressément que pans l'archipel des Iles Sous-le-Vent, par l'article 11 du décret du 7 septembre 1897 (4).

En Nouvelle-Calédonie, aucune disposition légale ne réserve l'application des coutumes indigènes.

Aux Nouvelles-Hébrides, les articles 8, 4°, et 21 de la convention franco-anglaise du 20 octobre 1906, promulguée par décret du 11 janvier 1907 (5) et modifiée par le protocole de Londres du 6 août 1914, promulgué par le décret du 24 avril 1922 (6), réservent au contraire expressément les coutumes indigènes, et décident même qu'il en sera rédigé un précis.

Au Cameroun, le maintien des institutions indigènes a été notamment prononcé par l'article 29 du décret d'organisation judiciaire du 13 avril 1921 (7) et par les 12 et 51 du décret du 31 juillet 1927 (8) au Togo, par l'article 31 du décret d'organisation judiciaire du 22 novembre 1922 (9), reproduisant les dispositions d'arrêtés locaux antérieurs.

§ 518

Codification du droit indigène. — Le droit indigène résulte, très fréquemment, de coutumes non écrites, très diverses, parfois très difficiles à connaître. Le soin de les déterminer a dû être abandonné à l'application souveraine du juge du fait, qui s'entoure, à cet effet, de tous les moyens à sa disposition, usant parfois de procédés qui ne sont pas sans analogie avec les enquêtes par turbes de l'ancien droit français (10).

(1) R. 1904, 1, 207 et 1923, 1, 37.
(2) R. 1927, 1, 528.
(3) V. plus loin les développements relatifs à l'organisation judiciaire, § 554.
(4) R. 1898, 1, 5.
(5) R. 1907, 1, 161.
(6) R. 1922, 1, 812.
(7) R. 1922, 1, 383.
(8) R. 1927, 1, 778.
(9) R. 1923, 1, 137.
(10) La difficulté de connaître exactement la coutume indigène, même dans des pays de civilisation avancée, comme l'Indo-Chine, ressort des revirements

L'utilité d'une rédaction ou d'une codification des coutumes s'est naturellement, et dès l'origine, présentée à l'esprit du législateur colonial. Ce travail se heurtait aux difficultés traditionnelles qu'il rencontre partout où on l'entreprend, et qui n'ont pas manqué de se produire en France lors de la double rédaction des coutumes au XVIe siècle. Aux colonies, la question était encore plus compliquée. Le gouvernement français pouvait se demander, surtout dans les premières années qui ont suivi l'occupation, jusqu'à quel point il avait le droit d'imposer une rédaction ou une codification qui, par la force des choses, comporte toujours des remaniements et des innovations, et de toucher ainsi à des usages séculaires auxquels les indigènes tiennent extrêmement. Dans les pays de protectorat, spécialement, il était impossible de se passer de l'assentiment ou même de la participation du souverain indigène. Ce n'est qu'à une époque récente que le gouvernement français s'est décidé — presque exclusivement en Indo-Chine — à entrer résolument dans la voie de la législation pour les indigènes (1).

Cette législation est, à quelques textes près (2), l'œuvre des gouverneurs et gouverneurs généraux. Le pouvoir des chefs des colonies, en cette matière, a été reconnu de tous temps (3). Il s'étendait même, à l'origine, à l'organisation de la justice indigène : mais cette organisation a été depuis réglée partout par des décrets, qui ont pourtant laissé expressément aux gouverneurs ou gouverneurs généraux les détails d'exécution, et tout spécialement la procédure indigène (4).

§ 519

Indo-Chine. — Lors de l'occupation de l'Indo-Chine par les français, les annamites qui peuplent la Cochinchine, l'Annam et le Tonkin avaient déjà un code, celui du roi Gia-Long, rédigé en 1812 et comportant 398 articles (5). Ce code venait d'ailleurs après d'autres. Au XVe siècle notamment, existait le Code des Lê qui était beaucoup plus libéral et beaucoup plus en rapport avec la mentalité annamite que le code de Gia-Long. Ecrit en chinois (6), le Code de Gia-Long n'est en effet, le plus souvent,que la reproduc-

---

de la jurisprudence. Il suffit de citer ici ceux qui ont trait aux propres de la femme mariée (Cour d'appel de Saigon, 24 mars et 18 août 1921 (R. 1921, 3, 227) et à la preuve du mariage annamite antérieur à l'établissement de l'état-civil (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) 24 octobre 1913, R. 1914, 3, 144 ; 24 décembre 1914, R. 1915, 3, 245 ; 8 juillet 1915, R. 1916, 3, 96).

(1) Cpr. Solus, *op. cit.*, n°s 165 et 185.

(2) L'exception la plus saillante est le Précis du droit annamite pour la Cochinchine (décret du 30 octobre 1883), dont il sera question plus loin.

(3) V. t. 1er, Ch. III, § 139, p. 332.

(4) Pour l'Indo-Chine : décret du 16 février 1921 (R. 1921, 1, 676), art. 120. —Madagascar : décret du 9 mai 1909 (R. 1909, 1, 572), art. 118.

(5) Cf. Phan-Van-Truong, *Essai sur le Code de Gia-Long*, Thèse Paris, 1922 ; *Le droit pénal a travers l'ancienne législation chinoise. Etude comparée sur le Code de Gia-Long* (1922) ; Tran-Van-Chuong, *Essai sur l'esprit du droit sino-annamite* Thèse Paris, 1922.

(6) Deux traductions françaises ont été publiées : l'une par Aubaret (1875), l'autre par Philastre (1re éd. en 1876, 2e éd. en 1909).

tion de l'antique et inhumain Code mandchou. Il s'occupe principalement des rapports de droit public interne : c'est beaucoup plus un code administratif, rituel et pénal qu'un Code civil : « Comme toutes les lois d'Extrême-Orient, il ne fait intervenir les prescriptions du droit civil qu'accidentellement et seulement au point de vue très général des peines à édicter contre les infractions au principe d'ordre dans la famille et dans la société (1). ». — Il s'ensuivait que pour avoir une connaissance complète du droit civil annamite, il fallait ajouter aux rares dispositions de droit civil qui sont contenues dans le code de Gia-Long toutes les prescriptions et les institutions dont la source est purement coutumière. Le code était manifestement insuffisant.

Cochinchine. — En Cochinchine, colonie française où la législation pouvait s'exercer sans obstacle, le gouvernement français, après avoir conçu de très vastes desseins (2), et en présence des difficultés de la tâche, se borna à édicter les deux décrets du 3 octobre 1883. De ces décrets il résulte que :

1° les titres I (sauf l'art. 1) et III du Livre 1er du code civil sont rendus applicables à la Cochinchine (3) ;

2° Le titre II (état-civil) est remplacé par le second décret du 3 octobre 1883, concernant l'état-civil des indigènes (4) ;

3° les matières contenues dans les autres titres (IV à XI) du Livre 1er du code civil sont l'objet d'une réglementation spéciale, sous forme de *Précis* annexé aux décrets de 1883, et rédigé d'après les lois et usages annamites.

C'est donc dans ce *Précis* qu'il faut aller chercher la réglementation des institutions concernant l'organisation de la famille, de la filiation, de la tutelle, en un mot le droit des personnes (5). Pour toutes les autres matières du droit civil, le code de Gia-Long et les coutumes antérieures continuent d'être en vigueur ; et il en résulte parfois des difficultés dont les tribunaux ont déjà été saisis (6).

Le *Précis* de 1883 n'a d'ailleurs pas le seul inconvénient d'être une codification fragmentaire. On lui a reproché de ne pas s'être toujours assez inspiré des coutumes annamites et d'avoir trop souvent adapté celles-ci aux conceptions de notre propre droit

---

(1) Luro, *Le Pays d'Annam*, Ch. XI. — Par boutade, déclare M. Arthur Girault, *op. cit.*, n° 310, on a appelé le Code de Gia-Long un « tarif de coups de bâton ». Mais il ne faut pas oublier que les législations primitives en général et celles d'Orient en particulier donnent la forme de loi pénale aux dispositions de droit civil.

(2) V. Solus, *op. cit.*, n° 171.

(3) Il n'est pas fait, pour cette mise en application, de distinction entre les européens et les indigènes. Les dispositions sur la publication des lois et sur le domicile sont de celles qui peuvent être communes à tout le monde.

(4) Cf. *infra*, § 528, p. 403

(5) Il résulte de la jurisprudence que le gouverneur général de l'Indo-Chine n'a pas le pouvoir d'ajouter une formalité nouvelle à celles qui sont prescrites par le Précis (Cour d'appel de Saigon, 20 novembre 1924, R. 1925, 3, 191).

(6) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 7 janvier 1910 (R. 1910, 3, 117) ; 9 décembre 1912 (R. 1913, 3, 109... ; *adde* note sous Req. rej. 5 juillet 1899 et le rapport de M. le conseiller Alphandéry (R. 1899, 2, 97).

civil : d'où résultent une déformation et une altération des institutions indigènes (1).

Il n'est pas surprenant dès lors que l'on ait songé à reprendre la codification du droit annamite en Cochinchine. Le titre X du *Précis* a été refondu par décret du 30 mai 1932 (2).

Le *Précis* de 1883 est spécial à la Cochinchine. La Cour d'appel de Hanoï, par arrêt du 24 octobre 1930 (3), a pourtant jugé qu'il était applicable au Tonkin en vertu de l'article 13 du décret du 8 septembre 1888, qui étend au Tonkin la législation civile et criminelle de la Cochinchine. Mais le décret de 1888, en son entier, et particulièrement à l'article 13, ne vise que la législation applicable aux français et assimilés.

Tonkin. — L'œuvre de la codification entreprise au Tonkin a donné des résultats plus appréciables.

Le 16 juillet 1917, le roi d'Annam rendait une ordonnance, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général (4), promulguant quatre Codes : un Code d'organisation des juridictions annamites au Tonkin (en 22 articles), un Code de procédure civile et commerciale (en 110 articles), un Code de procédure pénale (en 100 articles) et un Code pénal (en 232 articles).

Mis en vigueur à partir du 1er janvier 1918, ces Codes furent revisés, ainsi qu'il avait été prévu, après deux années d'application. Des ordonnances du roi d'Annam des 2 juillet 1920, 16 juillet 1921 et 23 août 1921, rendues exécutoires par arrêté du 2 décembre 1921 (5), ont promulgué les nouveaux Codes, remaniés et augmentés : Code d'organisation des juridictions annamites au Tonkin (en 31 articles), Code de procédure civile et commerciale (en 373 articles), Code de procédure pénale (en 211 articles) et Code pénal en 328 articles. La mise en application de ces Codes a été reportée au 1er janvier 1923 par arrêté du 23 juin 1922 (6).

Quant au droit civil, une commission spéciale instituée par arrêté du gouverneur général du 16 juillet 1917 (7), et composée de français et d'annamites, avait rédigé un livre 1er du code civil (en 91 articles), consacré aux personnes et aux biens, qui avait été approuvé par ordonnance royale du 4 octobre 1921, et rendu exécutoire par arrêté du 9 novembre 1921 (8), mais seulement dans une partie de la province du Hadông. La confection d'un code

(1) V. V. Solus, *op. cit.*, n° 399. — Il est arrivé, notamment en matière d'adoption, que la règle formulée par le Précis est tellement contraire à la coutume indigène et à l'esprit de cette coutume que la Cour d'appel de Saigon a cru pouvoir enfreindre le texte pour se conformer à ce qu'elle considérait comme le sens et l'esprit de la coutume (arrêt du 3 janvier 1930, R. 1931, 3, 216).

(2) R. 1932, 1, 492. — Sur les travaux entrepris, v. H. Solus, *op. cit.*, n° 171.

(3) R. 1931, 3, 162 (V. la note).

(4) R. 1919, 1, 109.

(5) R. 1923, 1, 642.

(6) R. 1923, 1, 682.

(7) R. 1919, 1, 109.

(8) R. 1922, 1, 671. — La date d'entrée en vigueur, qui avait été fixée au 1er janvier 1922, a été reportée au 1er janvier 1923 par arrêté du 15 décembre 1922 (R. 1923, 1, 764).

civil était cependant confiée à un comité consultatif de jurisprudence annamite institué par arrêté du résident supérieur du 30 août 1927. Une nouvelle commission, instituée par arrêté du 28 août 1930, a élaboré : un code civil complet en 1.455 articles, à l'usage des juridictions indigènes du Tonkin, qui a été promulgué, pour être mis en application à partir du 1er juillet 1931 dans toute l'étendue du Tonkin, par arrêté du résident supérieur du 30 mars 1931, approuvé par arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 1er avril (1).

Ce code, qu'il est impossible d'analyser ici en détail, est rédigé s e et en suivant l'ordre du code français, mais en apportant au texte à la fois les modifications considérables nécessitées par l'obligation de se conformer, sur beaucoup de points, à la coutume annamite, et aussi les perfectionnements suggérés par l'expérience et réclamés dans la métropole par la critique doctrinale.

Tous les codes énumérés ci-dessus ont été édictés par le gouvernement annamite, avec l'approbation du gouverneur général. Le dernier a même été édicté par le gouverneur général seul, en vertu des pouvoirs que lui confère la convention du 6 novembre 1915, mise à exécution par arrêté du 11 novembre (2).

Annam. — Aucun travail de codification n'a encore été accompli dans l'Annam propre, où les indigènes sont toujours régis par le code de Gia-Long et les ordonnances royales promulguées depuis (3). Pourtant un arrêté du résident supérieur du 28 mars 1929, rendu exécutoire par le gouverneur général le 22 juin suivant (4), a remplacé la terminologie des peines édictées par le code annamite.

Cambodge. — Une ordonnance royale du 20 novembre 1911, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 26 novembre 1911, a édicté, pour être mis en application le 1er janvier 1912, des codes d'organisation judiciaire, pénal et d'instruction criminelle, puis le titre 1er d'un code civil (concernant l'état-civil indigène).

Par la suite, ces codifications ont été elles-mêmes remaniées et complétées.

L'étude du code civil qui, en 1911, ne contenait qu'un Titre 1er, a été reprise. Un nouveau code civil (en 1.365 articles, moins le Titre V) a été édicté par ordonnance royale du 25 février 1920, rendue exécutoire par arrêté du résident supérieur du même jour et mis en application à dater du 1er juillet 1920.

Une ordonnance royale du 14 septembre 1922, réorganisant la justice indigène, constitue un nouveau code d'organisation judiciaire en 79 articles, rendu exécutoire par arrêté du gouverneur général du 3 octobre 1922 (5). Une autre ordonnance royale du 25 août 1924, rendue exécutoire par arrêté du résident supérieur du même jour

(1) R. 1932, 1, 352.
(2) R. 1926, 1, 648. — V. t. Ier, Ch. III, § 103.
(3) Sur le rajeunissement du Code de Gia-Long et les travaux de classement des ordonnances royales, v. Solus, *op. cit.*, nº 173.
(4) R. 1930, 1, 305.
(5) R. 1923, 1, 722.

et mise en application le 25 novembre 1924, a substitué un nouveau code pénal, en 539 articles, à celui de 1912.

Mais le code d'instruction criminelle de 1911 est toujours en vigueur, sauf quelques modifications résultant d'ordonnances royales échelonnées entre le 28 février 1912 et le 11 août 1923. Un nouveau Code de procédure pénale, est en cours d'élaboration.

La procédure civile est actuellement réglementée par le titre V du code civil. Un code de procédure est en voie d'élaboration (1).

A signaler également une ordonnance royale du 31 décembre 1926, rendue exécutoire par arrêté du résident supérieur du 1er février 1927, relative aux associations et sociétés au Cambodge.

Laos. — Un arrêté du 2 mai 1908 (2) avait mis en vigueur trois codes de droit indigène : un code civil (en 326 articles), un code pénal (en 292 articles) et un code de procédure en matière civile, commerciale et pénale (en 63 articles). qui abrogeaient toutes les dispositions des lois, ordonnances et anciennes coutumes laotiennes.

Une réforme de cette codification a été entreprise (3). De nouveaux codes d'organisation judiciaire (en 33 articles), civil et commercial (en 381 articles), de procédure civile et commerciale (en 231 articles), pénal (en 284 articles) et de procédure pénale (en 195 articles) ont été édictés par arrêté du gouverneur général du 20 novembre 1922 (4). Leur mise en application avait été, pour des raisons de nécessité pratique, plusieurs fois ajournée. L'arrêté du gouverneur général du 5 septembre 1927 (5) en a fixé la date au 1er janvier 1928. Exception est faite pour le royaume de Luang-Prabang.

L'article 317 § 1 du code civil et commercial et l'article 100 du code de procédure civile et commerciale (relatifs à la contrainte par corps) ont été modifiés par arrêté du gouverneur général du 30 mai 1929 (6).

Madagascar. — A Madagascar, avant la conquête française, le droit indigène n'a commencé à être codifié qu'au cours du XIXe siècle, et encore de façon fragmentaire, souvent même sous l'inspiration anglaise (7). Aussi ces codifications ne sauraient-elles être prises pour une expression exacte de la coutume malgache.

Tels sont notamment :

Le Code des 101 articles de Ranavalona II (1868) ;

---

(1) Les actes du gouvernement cambodgien font l'objet d'une publication qui a commencé en 1920.

(2) R. 1909, 1, 219.

(3) Sur la préparation de cette réforme, v. Solus, *op. cit.*, nº 175. — Les coutumes et usages particuliers des populations de races montagnardes (Méo, Lu, Kha) ont été laissées en dehors de la codification.

(4) R. 1923, 1, 762.

(5) R. 1928, 1, 326.

(6) R. 1930, 1, 323.

(7) Cf. R. P. Piolet, *Madagascar et les Hovas*, 1895, p. 125, 156 et 172.

Le Règlement des Sakaizambohitra (traduction : ami des villages) de 1878, qui a introduit l'état-civil et a imposé aux Sakaizambohitra l'obligation d'inscrire sur des registres les mariages et les principaux actes de la vie civile des indigènes ;

Le Code des 305 articles de Ranavalona III, promulgué le 29 mars 1881, qui s'occupe notamment du mariage. L'article 263 de ce code porte en termes exprès que les coutumes anciennes restent en vigueur ;

Le Règlement des Gouverneurs d'Imérina (1889).

Tous ces documents ont été traduits et annotés, les uns par Julien (1), les autres dans une publication officielle : *Lois et coutumes malgaches* (1908).

Après l'occupation française, le gouvernement songea à combler les lacunes de la codification indigène. La difficulté était et reste grande, faute d'une connaissance approfondie des coutumes qu'il s'agit de codifier.

Des circulaires du gouverneur général du 1er juillet 1904 et du 27 novembre 1920 ont prescrit de rechercher les coutumes ; des travaux doctrinaux importants ont été publiés (2). Mais aucune rédaction n'a encore été tentée.

Le gouverneur général a pourtant rendu un certain nombre d'arrêtés qui constituent, sur diverses matières, des réglementations partielles (3).

Afrique occidentale et équatoriale. — En Afrique occidentale et en Afrique équatoriale, la très grande diversité des races, des religions et partant des coutumes des indigènes, non moins que la difficulté de connaître ces coutumes, d'ailleurs très primitives, sont la cause d'une carence à peu près absolue.

Les musulmans seuls ont un droit connu.

Quelques essais ont pourtant été tentés, sinon pour codifier, au moins pour recueillir et pour décrire les coutumes de certains indigènes qui comptent parmi les plus civilisés.

C'est ainsi qu'à la suite d'un arrêté du gouverneur général du 5 mai 1903 qui a réorganisé la commission des coutumes indigènes dans la Côte-d'Ivoire, en la chargeant de codifier celles sur lesquelles elle pourrait réunir des éléments suffisants d'information, les coutumes des Agni ont été rédigées par MM. Villamur et Delafosse (1904). Mais ce travail n'a qu'une valeur doctrinale (4).

---

(1) Julien, *L'institution des Sakaizambohitra et les réformes de* 1889 ; *Institutions politiques et sociales de Madagascar* (1908).

(2) V. Solus, *op. cit.*, n° 185.

(3) Circulaires des 5 juin 1897 et 30 avril 1901 (R. 1903, 1, 280), concernant l'état-civil indigène. — Arrêté du 8 février 1900 (R. 1901, 1, 96) sur les successions et biens vacants indigènes. — Arrêté du 8 septembre 1909 (R. 1910, 1, 746) sur la procédure civile indigène, véritable code en 138 articles. — Arrêté du 5 novembre 1909 (R. 1910, 1, 156) modifié le 27 février 1920 (R. 1920, 1, 610), modifiant le régime des successions et le régime matrimonial indigènes. — Arrêté du 13 juin 1910 (R. 1912, 1, 460), relatif à la forme et à l'enregistrement des contrats passés entre indigènes.

(4) C. Arthur Girault, *op. cit.*, n° 337, note 2.

Océanie. — En Océanie, le problème de la codification s'est trouvé simplifié,pour les îles principales, du fait que leurs habitants ont été en bloc soumis à la loi française. Pour les autres, la question reste difficile, bien qu'elle ait été parfois résolue.

A Taïti, dans l'ancien royaume de Pomaré V, les lois françaises ont été déclarées applicables aux indigènes (sauf en ce qui concerne le régime foncier) par la convention du 29 décembre 1887, ratifiée par la loi du 10 mars 1891 (1).

Aux Iles Gambier, un Code mangarévien comprenant une Constitution (en 95 articles), un Code civil (en 93 articles) et un Code de justice ou code pénal (en 215 articles) avait été promulgué le 23 février 1881. Mais ce Code a été abrogé le 28 juin 1887, du fait de la substitution des lois françaises aux institutions indigènes.

Les Iles Sous-le-Vent, en revanche, bénéficient d'une codification des institutions indigènes. Une première codification, faite par les représentants des Iles réunis en assemblée générale, avait été promulguée par arrêté du gouverneur du 27 octobre 1898 (2). Puis,le 7 mars 1917,fut instituée une commission chargée de procéder à une nouvelle codification des lois indigènes. Cette codification qui, sous le titre de Lois codifiées des Iles-Sous-le-Vent, a été promulguée par arrêté du 4 juillet 1917(3), est une sorte de résumé en 140 articles de toutes les dispositions civiles, pénales et administratives auxquelles doivent se soumettre les indigènes. La codification de 1917 n'a fait d'ailleurs que préciser et coordonner le sens et les détails des coutumes anciennes : de sorte que, ainsi que l'a décidé la Cour de cassation (4), elle doit s'appliquer, sans grief de rétroactivité, aux situations juridiques existant antérieurement à sa promulgation : il s'agissait. en l'espèce, d'une succession ouverte en 1912. Elle a été modifiée dans plusieurs de ses articles par arrêtés des 9 août 1923 et 25 avril 1925 (5).

De même, il existe pour les îles Rurutu-Rimatara, qui font partie de l'archipel des Tubuaï, une codification de même genre des lois indigènes : élaborée les 26 et 27 août 1900 par les grands chefs et juges réunies en assemblée générale, elle a été promulguée par arrêté du gouverneur du 26 septembre 1900 (6) et modifiée par des arrêtés ultérieurs (7).

Nouvelle-Calédonie. — En Nouvelle-Calédonie, le fait que les tribunaux français sont compétents à l'égard des indigènes et leur appliquent la loi française, par application de l'article 22 du décret

---

(1) Sur la qualité de citoyens français des indigènes de Taïti et leur soumission à la loi française, v. ci-dessus § 495. — En ce qui concerne le régime foncier, et la législation spécialement transitoire qui a pour but de rendre la propriété incommutable, v. le chapitre XII (Propriété), § 436, p. 230.

(2) R. 1899, 1, 127.

(3) R. 1919, 1, 708.

(4) Req. rej. 3 juin 1924 (R. 1924, 3, 139).

(5) R. 1926, 1, 880 et 892.

(6) R. 1901, 1, 358.

(7) Arrêtés des 12 avril 1905 (R. 1906, 1, 186) ; 19 mai 1905 (R. 1906, 1, 336) ; 5 mai 1916 (R. 1919, I, 704) et 9 juin 1917 (R. 1919, 1, 706).

du 28 novembre 1866 (1), explique que l'on ne rencontre point de codification des coutumes indigènes. Divers arrêtés du gouverneur ont réglementé la propriété collective des tribus, leur responsabilité, l'état-civil et le mariage (2).

Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, la codification des coutumes indigènes a été prévue par le protocole de Londres du 6 août 1914, promulgué par le décret du 27 mai 1922 (3) modifiant la convention franco-anglaise du 20 octobre 1906, promulguée par le décret du 11 janvier 1907 (4), et qui était muette à ce sujet.

Le nouvel article 8 § 4 enjoint aux hauts-commissaires et commissaires résidents de recueillir les coutumes et de les retenir, du moins en tout ce qu'elles n'ont pas de « contraire à l'humanité et au maintien de l'ordre » pour la préparation d'un Précis de droit indigène tant en matière civile qu'en matière répressive, précis dont la mise en vigueur sera successivement édictée par régions en vertu d'arrêtés communs pris par les hauts commissaires et commissaires-résidents.

Togo et Cameroun. — Deux codifications d'objet restreint ont été effectuées en ce qui concerne la réglementation du mariage. Elles résultent :

Au Cameroun, d'un arrêté du commissaire de la République du 26 décembre 1922 (Annexe I : le mariage en droit musulman ; annexe II : le mariage fétichiste) (5) ;

Au Togo, d'une circulaire du 4 février 1924 (6) et de deux arrêtés du commissaire de la République du 17 novembre 1924, dont un seul est resté en vigueur (7).

Un *Coutumier général indigène* (en 146 articles) a été publié par arrêté du 30 septembre 1926 (8). Il n'aura force de loi qu'après approbation par le pouvoir central (9). On peut d'ailleurs reprocher à ce coutumier d'avoir, en certaines matières, copié beaucoup trop servilement notre code civil. C'est ainsi que, entre autres exemples, la réserve héréditaire a été étendue aux indigènes.

§ 520

Institutions concernant la famille. — Les institutions indigènes qu'il convient de maintenir, et qu'il peut y avoir lieu de

(1) V. plus haut, p. 377.
(2) V. t. Ier, Ch. III, § 139, p. 332.
(3) R. 1922, 1, 812.
(4) R. 1907, 1, 161.
(5) R. 1925, 1, 240 et 242. — La codification relative au mariage fétichiste a été modifiée par arrêtés du 11 octobre 1928 (R. 1929, 1, 387) et du 25 avril 1930 (R. 1931, 1, 434).
(6) R. 1925, 1, 267.
(7) Circulaire du 7 octobre 1926 (V. note 8).
(8) R. 1927, 1, 371.
(9) V. Circ. du commissaire de la République du 7 octobre 1926 (R. 1927, 1, 399). Le coutumier, à l'heure actuelle, ne peut que servir de guide à l'interprétation.

rédiger ou de codifier, sont avant tout celles qui concernent la famille.

L'expression doit être prise dans son sens large. Il ne s'agit pas seulement des institutions dérivant des rapports que la famille crée entre les personnes (mariage, filiation, adoption, minorité, tutelle, condition de la femme) ; mais aussi des institutions dérivant des rapports qu'elle fait naître quant aux biens (régimes matrimoniaux, successions, dispositions testamentaires et entre vifs, partages, etc...).

La jurisprudence des tribunaux coloniaux est sans cesse appelée à faire application du droit indigène en ce qui concerne, notamment, en droit hindou : le régime des castes, le mariage, l'adoption, la puissance maritale et paternelle, les successions ; — en droit annamite : le huong-hoa, le mariage, l'adoption, la filiation, la puissance paternelle et maritale, les successions, les testaments ; — en droit malgache : l'adoption, la filiation, le mariage, les successions, les testaments, le partage (1).

Institutions concernant la propriété. — L'organisation de la propriété est étroitement liée à celle de la famille, alors surtout qu'elle prend la forme collective. Elle se rattache alors, non seulement à la famille, mais encore à la tribu. Toutefois, le législateur européen peut ici intervenir d'une manière bien plus accentuée, sans porter aucune atteinte au respect des coutumes et de la mentalité indigènes : d'abord en instituant un système de publicité et de sécurité garantissant les droits des indigènes aussi bien que ceux des européens : c'est ce qui a été réalisé, notamment, par l'introduction du système de l'immatriculation, ensuite, en organisant des procédures spéciales de constatation des droits existants, et en procédant même à des réorganisations et à des remembrements ; enfin, en facilitant aux indigènes l'accès à la propriété individuelle au sens du code civil, qui exerce sur beaucoup d'entre eux un attrait certain, alors même qu'ils restent rebelles aux autres institutions européennes. Toute cette législation a été exposée aux chapitres XII (Propriété) et XIII (Domaine).

En Indo-Chine, les décrets du 21 juillet 1925, sur le régime de la propriété foncière en Cochinchine, dans les concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane, et au Laos (2), contiennent de très nombreuses dispositions communes aux européens et aux annamites, sauf certaines matières, notamment les successions, qui sont traitées séparément pour les uns et pour les autres. Cette codification s'étend à tout ce qui concerne la propriété, les droits réels, les sûretés immobilières, l'acquisition et la transmission des droits immobiliers, les successions, les contrats en matière immobilière (vente, échange, donation, bail, nantissement). — Il en a été question au Ch. XII (Propriété), §§ 444 et 445.

(1) Il ne saurait être question ici d'entrer dans le détail des institutions des divers droits indigènes et des solutions de la jurisprudence. Un exposé en a été donné par Solus, *op. cit.*, nos 205 à 214.

(2) R. 1926, 1, 129, 182 et 190.

§ 521

Institutions concernant le droit des obligations et des contrats. — La matière des obligations et des contrats ne présente pas avec l'organisation politique et sociale, les mœurs et la religion, une corrélation aussi étroite que le droit de la famille et de la propriété. On a pu dire que c'était une matière cosmopolite. Pratiquement, c'est dans le domaine du droit des obligations et des contrats que les plus larges et les plus nombreuses exceptions ont été apportées, non sans raison, au principe du maintien des institutions indigènes (1).

Il ne faudrait, pourtant, rien exagérer, ni poser de principe absolu. D'abord, on ne doit pas oublier que les textes par lesquels le gouvernement français a proclamé le respect des institutions indigènes sont conçus en termes très généraux et doivent dès lors être considérés comme s'appliquant au droit des contrats aussi bien qu'aux institutions concernant la famille et la propriété. On y trouve, le plus souvent, la formule que « la loi indigène régit les conventions et les contestations entre indigènes », ce qui implique bien le maintien des droit des obligations.

D'autre part, entre le régime de la propriété et le droit des contrats, il y a souvent un lien tellement étroit que l'on ne peut avoir une attitude différente selon qu'il s'agit de l'un ou de l'autre. Cette observation est vraie, tout d'abord, relativement à tous les contrats qui ont trait à la propriété foncière : leurs formes, leurs modalités sont spécialement adaptées à la matière des droits fonciers auxquels ils s'appliquent. Mais, elle se vérifie plus souvent encore du fait que notre division classique entre les droits réels et les obligations est parfois totalement étrangère aux coutumes indigènes (2).

Enfin, dans les législations indigènes, il arrive très souvent que le système de la preuve des obligations est intimement lié à des habitudes et à des traditions locales, voire même rituelles et religieuses, qu'il serait également téméraire de prétendre méconnaître ou briser.

Les règles propres du droit indigène, en ce qui concerne les contrats et obligations, ont été souvent appliquées par les tribunaux, et spécialement en Indo-Chine (solidarité, vente à réméré, bail d'immeubles, force probante des actes, diem-chi, serment, prêt à intérêt) et à Madagascar (contrat de fahivava, preuve des actes, prêt à intérêt).

§ 522

Tempéraments au principe du maintien des institutions indigènes de droit privé. — Le principe du maintien des institutions indigènes de droit privé comporte nécessairement des exceptions. L'étude de ces exceptions conduit à rechercher et à

(1) V. § 526.
(2) V. Solus, *op. cit.*, n° 240.

préciser dans quelles hypothèses la loi indigène doit céder le pas à la loi métropolitaine ou à telles dispositions spéciales émanant du législateur colonial.

L'examen des dispositions légales et des décisions de jurisprudence conduit à discerner quatre hypothèses dans lesquelles il est fait exception au principe du maintien des institutions indigènes :

1° Un français ou assimilé participe à l'opération juridique ;

2° Les indigènes ont opté en faveur de l'application de la loi française ;

3° La loi indigène est silencieuse ou incomplète ;

4° L'ordre public colonial est intéressé.

§ 523

Participation d'un français ou assimilé à l'opération juridique. — Lorsqu'un français ou assimilé participe à une opération juridique, civile ou commerciale (1), avec un indigène, la loi indigène cesse d'être applicable : l'opération juridique est régie par la loi française.

Cette solution a été traditionnellement consacrée par le législateur colonial dans les décrets réglementant l'organisation judiciaire française ou indigène des différentes colonies ; elle résulte soit d'une disposition expresse en ce sens, soit de ce fait que les tribunaux français, qui appliquent la loi française, sont seuls compétents, à l'exclusion des tribunaux indigènes, lorsqu'un français ou assimilé est partie ou en cause.

En Indo-Chine, c'est l'article 19 du décret du 17 mai 1895, relatif à l'organisation de la justice en Cochinchine et au Cambodge, que l'article 112 du décret du 16 février 1921 (2) a généralisé à toute l'Indo-Chine, et en vertu duquel, « en matière civile, la loi française régit toutes les conventions et toutes les contestations... entre français ou assimilés et indigènes ou assimilés » ; texte dont il faut rapprocher l'article 114 relatif aux affaires commerciales, et l'article 115, relatif aux affaires pénales.

A ces dispositions, on peut d'ailleurs ajouter celles des décrets relatifs à l'organisation judiciaire indigène des différents pays constituant l'Union indo-chinoise : tous spécifient que les juridictions indigènes, qui appliquent la loi indigène, ne sont compétentes que si des indigènes seuls sont parties ou en cause (3).

A Madagascar, ce sont les articles 17 à 19 combinés du décret d'organisation judiciaire du 9 juin 1896 (4), desquels on peut rappro-

(1) Il en est de même en matière pénale, en ce sens que si un français ou assimilé est complice ou victime d'une infraction commise par un indigène, les tribunaux français sont seuls compétents et appliquent la loi pénale française ; v. plus loin, Section IV (§§ 534 et suiv.), les développements consacrés dans chaque colonie à l'étude des *Personnes justiciables des juridictions indigènes.*

(2) R. 1921, 1, 676.

(3) V. plus loin, § 532.

(4) R. 1898, 1, 46.

cher les articles 13 et 55 du décret du 9 mai 1909 (1), réorganisant la justice indigène.

Pour Mayotte et les Comores, c'est l'article 19 du décret du 22 octobre 1906 (2).

En Afrique occidentale française, et pour ne citer que les monuments législatifs les plus récents qui ont d'ailleurs reproduit les dispositions anciennes, ce sont les articles 14 (en matière civile et commerciale(, 16 et 30 (en matière pénale) du décret du 16 novembre 1924 (3) réorganisant la justice française.

En Afrique équatoriale française, l'article 3 du décret du 16 avril 1913 (4) réorganisant le service de la justice, qui reproduisait l'article 3 du décret du 12 mai 1910 (5), a été remplacé lui-même par l'article 14 du décret du 24 juillet 1930 (6).

A la Côte des Somalis, c'est l'article 3 du décret du 4 février 1904 (7), réorganisant le service de la justice.

Aux Iles Sous-le-Vent, c'est l'article 3 du décret d'organisation judiciaire du 7 septembre 1897 (8).

Au Cameroun, c'est l'article 3 du décret du 25 juillet 1927 (9) reproduisant les dispositions de l'article 3 du décret du 29 décembre 1922 (10) et réorganisant la justice française.

Au Togo, enfin, ce sont les articles 1, 3, 33 et 34 combinés du décret d'organisation judiciaire du 22 novembre 1922 (11).

La jurisprudence a eu, à plusieurs reprises, l'occasion d'appliquer purement et simplement ces dispositions (12).

Il en résulte que l'indigène qui est entré en rapports juridiques avec un français ou assimilé cesse de pouvoir invoquer les prescriptions de sa propre législation. Il tombe sous le coup de la loi française exclusivement et intégralement (13). Et c'est à ce titre que lui seront applicables non seulement les dispositions de la loi française qui, dans une matière donnée, établissent des règles particulières différentes de celles de la loi indigène (14), mais même les dispositions

(1) R. 1909, 1, 574.
(2) R. 1907, 1, 123.
(3) R. 1925, 1, 32.
(4) R. 1913, 1, 507.
(5) R. 1910, 1, 489.
(6) R. 1931, 1, 43. — Le principe est implicitement confirmé par l'article 1er du décret du 29 avril 1927 (R. 1927, 1, 468).
(7) R. 1904, 1, 207. — Même confirmation implicite à l'article 1er du décret du 2 avril 1927 (R. 1927, 1, 928).
(8) R. 1898, 1, 5.
(9) R. 1927, 1, 764.
(10) R. 1923, 1, 318.
(11) R. 1923, 1, 137.
(12) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 29 janvier 1897 (R. 1898, 2, 29); 5 décembre 1902 (R. 1903, 2, 58); Trib. de 1re inst. de Saigon, 15 septembre 1906 (R. 1907, 3, 158); Req. rej. 7 juillet 1914 (R. 1914, 3, 214); Cour d'appel de l'Indo-Chine, 19 novembre 1915 (R. 1916, 3, 27); Cour d'appel de Saigon, 14 novembre 1919 (R. 1921, 3, 37); 22 juillet 1921 (R. 1924, 3, 142); 9 septembre 1922 (R. 1928, 3, 6).
(13) Vous verrons également que les juridictions françaises sont compétentes. (plus loin, § 533).
(14) C'est ainsi que l'arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 19 novembre 1915, précité, fait application des règles du droit français en matière de preuve des obligations, laissant de côté les règles correspondantes du droit indigène.

de la loi française qui régissent des institutions que la loi indigène ne connaît point. A cet égard, les arrêts qui, en Indo-Chine où l'hypothèque n'existe point (1), décident que le créancier européen peut constituer une hypothèque conventionnelle ou inscrire une hypothèque judiciaire sur les biens de son débiteur annamite, sont particulièrement décisifs (2).

Cette solution se justifie aisément. Lorsqu'un européen contracte avec un indigène, il faut nécessairement appliquer une des deux lois à l'exclusion de l'autre. Il est naturel que ce soit la loi française, à moins de renonciation de la part du contractant européen. Encore faut-il que l'adoption de la loi indigène soit expresse et qu'elle n'ait pas eu pour but de faire fraude à la loi française (3). L'indigène, par contre, a toujours la faculté d'opter pour la loi française. Lorsqu'il contracte avec un européen, il est réputé avoir exercé cette option.

Question des mariages dits mixtes. — La question de savoir quelle est la loi applicable aux contrats passés entre français et indigène prend une acuité particulière lorsqu'il s'agit de mariage, — mariage dit mixte — On se demande en particulier par quel officier de l'état-civil (français ou indigène) le mariage doit être célébré et quelle est la sanction d'une célébration irrégulière.

Comme, d'après la jurisprudence dominante (4), l'état-civil européen n'est pas accessible aux indigènes, on a parfois soutenu qu'il faudrait recourir à une « double célébration devant l'officier de l'état-civil français et devant l'officier de l'état-civil indigène, chacun de ces fonctionnaires étant compétent en ce qui concerne l'un des conjoints » (5). — Cette solution ne paraît pas satisfaisante : En fait, elle entraîne des complications. En droit, il n'est pas exact que la compétence de chacun des officiers de l'état-civil — français et indigène — ait pour conséquence la validité de la double célébration. Le mariage forme un seul et unique contrat : l'officier de l'état-civil qui procède à sa célébration, doit avoir pleine compétence à l'égard des deux conjoints simultanément.

La seule solution pratique et juridique tout à la fois, consiste à donner compétence exclusive à l'officier de l'état-civil français. Outre que cette solution est conforme à la règle d'ordre public interne en vertu de laquelle, sur terre française, un citoyen français ne peut être valablement marié que par devant l'officier de l'état-civil français, elle est la conséquence du principe développé ci-dessus,

---

(1) V. Solus, *op. cit.*, n° 230.

(2) V. Cour d'appel de l'Indo-Chine, 5 décembre 1902, Trib. 1re inst. de Saigon, 15 septembre 1906 et Cour d'appel de Saigon, 22 juillet 1921 précités. L'arrêt du 5 décembre 1902 est d'autant plus remarquable qu'il prononce la nullité d'un bail conclu entre annamites exclusivement, à raison de la saisie immobilière pratiquée par le créancier européen sur l'immeuble du bailleur indigène.

(3) En ce sens : Cour d'appel de l'Afrique occidendale, 12 mars 1920 (R. 1923, 3, 135), qui déclare inexistant le mariage contracté par un européen selon le rite musulman; Nîmes 17 juin 1929 (R. 1929, 2, 163, S. 1929, 2, 129 et note Solus).

(4) V. plus loin, § 528.

(5) Note R. 1926, 3, 198.

en vertu duquel tout contrat passé entre français et indigène est soumis à l'application de la loi française.

C'est bien en ce sens que s'est prononcée la jurisprudence, unanime à reconnaître la nullité du mariage mixte célébré par l'officier de l'état-civil indigène (1).

La rigueur de cette jurisprudence a toutefois été tempérée par l'application, que les juridictions coloniales n'ont pas manqué de faire, de règles du droit métropolitain, telles que la faculté de régularisation accordée aux époux (2), la possession d'état, qui couvre l'irrégularité aux termes de l'article 196 du code civil (3), et le mariage putatif, qui attribue aux enfants les avantages de la légitimité (4).

§ 524

Option en faveur de l'application de la loi française. — Sans parler ici de la renonciation au statut personnel, — renonciation qui, portant sur l'ensemble du statut personnel et entraînant pour l'indigène acquisition des droits de citoyen français, est une institution tout à fait exceptionnelle (5), — les indigènes peuvent faire des renonciations partielles ayant un objet limité et produisant des effets restreints.

Tel est précisément le résultat auquel aboutit l'option que, d'un commun accord et à propos d'une opération qui n'intéresse qu'eux seuls, à l'exclusion de tout français ou assimilé, les indigènes peuvent faire en faveur de l'application de la loi française : d'un commun accord, ils entendent se soumettre à la loi française ; ils déclarent contracter sous son empire (6).

En conséquence, la loi française est seule applicable en ce qui concerne la détermination des conditions de validité et des effets de l'acte ou de la convention passés dans ces conditions, entre les parties tout au moins (7), et les tribunaux français sont seuls compé-

(1) Civ. rej. 5 janvier 1910 (S. 1912, 1, 249) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 12 mars 1920 (R. 1923, 3, 135) ; Cour d'appel de Saigon, 9 avril 1926 (R. 1926, 3, 197) ; 30 septembre 1927 (R. 1928, 3, 58) ; 11 juillet 1930 (R. 1932, p. 42, et la note).

(2) Cette solution, admise sans contestation en droit métropolitain (Req. rej. 24 juillet 1872, S. 72, 1, 330 ; D. 73, 1, 208 ; Civ. rej. 15 juin 1887, D. 88, 1, 412), est tout aussi exacte en droit colonial.

(3) Admise en droit métropolitain (Aubry et Rau, 5e éd. par Bantin, t. VII, § 467, notes 27 et 30 ; Planiol et Ripert, *Tr. prat. de dr. civ. fr.*, t. II, La Famille, par Rouast, nos 272 et 278, et les arrêts cités par ces auteurs), cette solution a été appliquée par les juridictions coloniales (Cour d'appel de Saigon, 9 avril 1926, 30 septembre 1927 et 11 juillet 1930 précités.

(4) Civ. rej. 5 janvier 1910 précité ; (Cour d'appel de Saigon, 30 septembre 1927 et 11 juillet 1930 précités. Un arrêt de la Cour de Nîmes du 17 juin 1929 rejette, il est vrai, le principe du mariage putatif ; mais cet arrêt a été critiqué : Note au R. 1929, 3, 163 ; chronique Gaudenet, *Rev. trim. de dr. civ.* 1929, 1, 1069 ; note Solus, S. 1929, 2, 129.

(5) V. plus haut, § 515.

(6) La soumission à la loi française peut être valablement stipulée pour la forme seule de l'acte (Req. rej. 13 juillet 1927, R. 1928, 3, 94).

(7) L'option est inopposable aux tiers (Trib. de 1re inst. de Saigon, 8 juin 1925, R. 1927, 3, 90).

tents pour connaître, selon la procédure française, des différends qui pourront en naître (1).

Textes. — En Indo-Chine, les textes essentiels sont le décret du 17 mai 1895, article 18, spécial à la Cochinchine et au Cambodge, et, pour toute l'Indo-Chine, le décret d'organisation judiciaire du 16 février 1921, articles 109 et 112, alinéa 2 (2).

A Madagascar, c'est le décret d'organisation judiciaire du 9 juin 1896, article 16, alinéa 3 (3).

Pour Mayotte et les Comores, c'est le décret du 22 octobre 1906, article 19 (4).

En Afrique occidentale française, ce sont les décrets du 10 novembre 1903, article 31 (5), du 16 août 1912, article 48, alinéa 1 (6), du 22 mars 1924, article 66 (7), du 16 novembre 1924, article 14, alinéa 3 (8), du 3 décembre 1931, article 7 (9), relatifs à l'organisation judiciaire (10).

En Afrique équatoriale française, ce sont les décrets du 12 mai 1910, article 3, alinéa 1 (11), du 16 avril 1913, article 3, alinéa 1 (12) réorganisant le service de la justice, du 29 avril 1927 sur la justice indigène, article 68 (13) et du 24 juillet 1930, article 4 (14).

A la Côte des Somalis, c'est le décret du 4 février 1904, article 3 (15) réorganisant le service de la justice, et le décret du 2 avril 1927 (16), réorganisant la justice indigène, article 62.

Aux Iles Sous-le-Vent, c'est le décret du 7 septembre 1897, article 11 (17), qui règlemente l'organisation judiciaire.

Au Togo, c'est le décret d'organisation judiciaire du 23 novembre 1922, article 87 (18).

---

(1) Req. rej. 26 déc.embre 1899 (R. 1900, 3, 39) ; Trib. de 1re inst. de Saigon, 15 septembre 1906 (R. 1907, 3, 158) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 31 octobre 1907 et 12 décembre 1907 (R. 1908, 3, 39) ; 31 mars 1915 (R. 1916, 3, 92) ; 4 novembre 1915 ; Cour d'appel de Saigon, 6 juillet 1922 (R. 1924, 3, 60) ; Req. rej. 1er juillet 1925 (*Gaz. Pal.* 28 octobre 1925) ; Cour d'appel de Saigon, 9 septembre 1927 (R. 1928, 3, 56).

(2) R. 1921, 1, 676.

(3) R. 1898, 1, 46.

(4) R. 1907, 1, 123.

(5) R. 1904, 1, 18.

(6) R. 1913, 1, 25.

(7) R. 1924, 1, 206.

(8) R. 1925, 1, 32.

(9) R. 1932.

(10) A ces différents décrets, qui s'appliquent à toute l'étendue du gouvernement général, on peut ajouter, en ce qui concerne la période antérieure : pour le Sénégal, le décret du 20 mai 1857, art. 2 et 4 ; pour la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey, le décret du 16 août 1901, art. 15 à 17 (R. 1902, 1, 287).

(11) R. 1910, 1, 489.

(12) R. 1913, 1, 507.

(13) R. 1927, 1, 468.

(14) R. 1931, 1, 43.

(15) R. 1904, 1, 207.

(16) R. 1927, 1, 528.

(17) R. 1898, 1, 5.

(18) R. 1923, 1, 137.

Au Cameroun, le décret du 13 avril 1921 (1) a rendu applicable le décret précité du 16 avril 1913 concernant l'Afrique équatoriale, et l'article 68 du décret du 31 juillet 1927 sur la justice indigène (2) contient la même disposition que l'article 68 du décret précité du 29 avril 1927.

Option expresse. — Cette manifestation de volonté peut avoir lieu :

a) Soit dans un acte préalablement dressé et exprimant la commune volonté des parties de contracter sous l'empire de la loi française. C'est ce que prévoient les décrets du 16 février 1921 (Indo-Chine), du 9 juin 1896 (Madagascar), du 22 octobre 1906 (Mayotte et Comores), du 3 décembre 1929 (Afrique occidentale) et du 24 juillet 1930 (Afrique équatoriale).

b) Soit à l'audience, une fois le litige survenu à propos de la convention, et par une déclaration faite devant le tribunal français saisi d'un commun accord. C'est ce que prévoient les décrets du 16 février 1921 (Indo-Chine), du 22 octobre 1906 (Mayotte et les Comores), du 4 février 1904 (Côte des Somalis) et du 7 septembre 1897 (Iles Sous-le-Vent).

Comme on le voit, dans certaines colonies (Indo-Chine, Mayotte et Comores), les indigènes qui veulent se soumettre à la loi française ont le choix entre les deux modes d'option expresse ; ils peuvent le faire, soit préalablement à la conclusion de la convention, soit postérieurement et au moment où naissent des différends relatifs à son exécution.

Option tacite. — La volonté mutuelle des indigènes de se soumettre à la loi française peut aussi résulter :

a) Soit du simple fait de saisir la juridiction française qui applique la loi française. Ainsi disposent les décrets du 22 novembre 1922 (Togo) et du 2 avril 1927 (Côte des Somalis) (3).

Ces dispositions sont exceptionnelles. En principe, lorsque les indigènes, d'un commun accord, saisissent les tribunaux français, ces derniers doivent leur appliquer la loi indigène (4) ;

b) Soit du fait de passer un contrat inconnu du droit indigène et prévu seulement par la loi française. Il va de soi, en effet, que, dans cette hypothèse, on ne saurait prétendre trouver la solution du litige dans le droit indigène, puisque celui-ci ignore l'institution à laquelle les indigènes ont recouru (5). Le cas rentre dans celui du silence ou de l'insuffisance de la loi indigène, exposé plus loin (6).

(1) R. 1922, 1, 382.
(2) R. 1927, 1, 778.
(3) L'option tacite était encore prévue par le décret du 22 mars 1924, organisant la justice en Afrique occidentale. Mais le décret du 16 novembre 1924, sur la justice indigène, ne prévoyait plus que l'option expresse. C'est en ce dernier sens que se prononce aussi le décret sur la justice indigène du 6 décembre 1931.
(4) V. plus loin, § 532.
(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 31 octobre et 12 décembre 1907 (R. 1908, 3, 46) ; ces deux arrêts étant relatifs à la constitution d'hypothèques entre annamites.
(6) V. § 525, p. 395.

Indigènes à qui l'option est permise. — De ce qui précède, il résulte que la plupart des indigènes des colonies françaises peuvent se soumettre à l'application de la loi française en ce qui concerne la conclusion ou l'exécution d'une convention.

Cependant, aux termes de l'article 112, alinéa 3, du décret du 16 février 1921 précité, relatif à l'organisation judiciaire de l'Indo-Chine, « l'option n'est pas permise aux indigènes du Cambodge et de l'Annam proprement dit, à moins que les ordonnances de leurs souverains ne les y autorisent expressément ».

Matières dans lesquelles l'option est permise. — Les décrets qui permettent l'option des indigènes en faveur de l'application de la loi française ne l'autorisent généralement qu' « en matière civile et commerciale ».

Il n'appartiendrait donc pas, tout d'abord, aux indigènes justiciables des tribunaux indigènes de demander, en matière répressive, à être jugés par les tribunaux français et d'après la loi pénale française, dans les cas où elle diffère de la loi applicable aux indigènes. L'article 88 du décret du 22 novembre 1922 précité, réorganisant la justice indigène au Togo, le porte expressément. Mais la solution n'est pas moins certaine dans les autres colonies : elle résulte, *a contrario*, de ce que les décrets ne l'autorisent qu'en matière civile et commerciale.

D'autre part, même en matière civile, et en dépit de la généralité des expressions dont se servent les différents décrets, on peut se demander si l'option n'est pas restreinte au seul domaine des contrats, *stricto sensu*, c'est-à-dire au seul domaine des conventions ayant trait au patrimoine, à l'exclusion des institutions touchant le droit de la famille.

A vrai dire, le droit de faire un testament dans la forme française a été reconnu aux indigènes par la jurisprudence (1). Mais dans certaines colonies, en Afrique occidentale et en Nouvelle-Calédonie, notamment, la jurisprudence a toujours formellement refusé aux indigènes le droit de se soumettre aux dispositions de la loi française concernant l'état-civil et le mariage (2).

C'est là, sans doute, une solution rigoureuse ; elle se comprend si l'on songe que le mariage selon la loi française entraîne, pour les indigènes, soumission à la loi française en tout ce qui concerne non seulement les rapports entre époux, mais encore les rapports entre eux et leurs enfants et le régime des biens. Il est permis de supposer que les indigènes, en se mariant devant l'officier de l'état-civil français, n'ont pas prévu toutes ces graves conséquences relatives à leur statut personnel (3).

Il n'est, à notre connaissance, que deux textes permettant cette option :

---

(1) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 6 septembre 1929 (R. 1929, 3, 182).

(2) Cf. *infra*, § 528, p. 403.

(3) C'est ce qui se passait, avant 1870, pour les israélites d'Algérie. La célébration du mariage devant l'officier de l'état-civil français entraînait, souvent à leur insu, l'adoption du régime de communauté légale (Req. rej. 6 juin 1883, D. 83, 1, 369).

1° le décret du 24 avril 1880, relatif à l'état-civil des indigènes des Etablissements français de l'Inde, dont l'article 3 permet aux indigènes, hindous ou musulmans, de se marier dans les formes de la loi française. L'article 8 ajoute que toutes les dispositions du titre V du livre I du Code civil sont alors applicables.

2° le décret du 3 octobre 1883, relatif à l'état-civil des indigènes de la Cochinchine, dont l'article 17 permet aux indigènes de se marier devant l'officier de l'état-civil dans les formes du Code civil (1).

§ 525

Silence ou insuffisance de la loi indigène. — Lorsque la loi ou coutume indigène ne réglemente point l'institution juridique dont les indigènes, entre eux, ont entendu faire usage, ou lorsque la loi ou coutume indigène ne contient à l'égard de l'opération effectuée que des règles fragmentaires, on conçoit qu'il soit fait appel à la loi française pour combler cette lacune ou ce silence.

Cette application subidiaire a été expressément prévue dans certaines colonies par les décrets d'organisation judiciaire. On peut citer en ce sens le décret du 9 mai 1909, article 116 (2), relatif à l'organisation judiciaire indigène de Madagascar, et le décret du 22 novembre 1922, article 67 (3), relatif à l'organisation judiciaire indigène du Togo. Ces deux textes, en une formule identique, décident que la loi française sera appliquée « en tout ce qui n'est pas prévu par la loi ou coutume indigène ».

Nulle disposition semblable n'existe, il est vrai, dans les décrets d'organisation judiciaire relatifs aux autres colonies. Mais l'application de la loi française, en pareil cas, ne viole aucun texte ni aucun principe.

Aussi la jurisprudence a-t-elle très fréquemment appliquéla lo française à défaut de prescriptions suffisantes de la loi ou coutume indigènes, et cela non seulement en matière de contrats ou d'obligations, mais aussi dans le domaine du droit de la famille et de la propriété, domaine où cependant la législation métropolitaine et la législation indigène procèdent souvent de conceptions sociales, politiques, économiques et religieuses si différentes (4).

(1). V. sur ces deux points, plus loin, § 528, p. 403.

(2) R. 1909, 1, 574.

(3) R. 1923, 1, 137.

(4) La jurisprudence a même parfois appliqué, dans le silence de la loi indigène, et comme raison écrite, des règles de procédure françaises.

V. en ce sens :

Relativement aux règles de compétence : Cour d'appel de Tananarive, 26 mars 1903 (R. 1904, 3, 67) ;

Relativement à l'expertise : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 23 décembre 1915 (R. 1916, 3, 297) ;

Relativement à la tierce-opposition : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 15 mai 1913 (R. 1914, 3, 30) ; 28 mars 1915 (R. 1917, 3, 27) ; 6 mars 1919 (R. 1922, 3, 36).

Relativement à la saisie-arrêt : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 31 mars 1915 (R. 1916, 3, 92).

Relativement aux règles de la saisie immobilière : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 5 décembre 1912 (R. 1913, 3, 205).

L'examen des arrêts révèle une curieuse évolution, tendant vers un élargissement continuel des cas d'application de la loi française.

On rencontre constamment, dans les décisions judiciaires, cette affirmation que le droit français doit-être considéré comme « raison écrite », comme « loi ou principe d'équité ». Il est appliqué alors dans le silence de la loi indigène, comme *loi supplétive*.

Partant de cette idée, les tribunaux ont insensiblement franchi une autre étape. Même dans les hypothèses où la loi indigène ne peut être à proprement parlée considérée comme silencieuse relativement à l'institution ou à l'opération envisagée, les tribunaux ont souvent été amenés à décider que la loi indigène doit *s'interpréter* dans le sens des dispositions de la loi française et *par analogie* avec cette dernière.

Dans ces conditions, les cas dans lesquels, à propos d'opérations juridiques intéressant exclusivement les indigènes entre eux, il est fait appel aux dispositions du droit français, sont aussi nombreux que variés. De nombreux exemples en témoignent.

C'est ainsi que la jurisprudence concernant les Etablissements français de l'Inde a fait application aux indigènes :

a) Des règles de la preuve par écrit au-dessus de 150 francs (1) ;

b) Des articles 419 et 1026 du Code civil, relatifs aux pouvoirs du tuteur et de l'exécuteur testamentaire (2) ;

c) De l'article 205 du Code civil modifié par la loi du 9 mars 1891, selon lequel la succession du mari prédécédé doit des aliments à la veuve en proportion des droits du défunt sur le patrimoine commun (3) ;

d) De l'article 1033 du Code civil qui, en cas de pluralité d'exécuteurs testamentaires, détermine les pouvoirs respectifs de ceux-ci (4) ;

e) Des articles 932 et 935 du Code civil, relatifs à l'acceptation des donations (5) ;

f) Des règles des donations avec charges, de préférence à celles des substitutions (bien que celles-ci soient permises en droit hindou) (6).

Pourtant un arrêt de la Cour d'appel de Pondichéry du 25 novembre 1913, a refusé d'étendre la réserve héréditaire aux successions hindoues (7).

C'est ainsi encore que la jurisprudence de l'Indo-Chine a fait application aux indigènes :

---

(1) Cour d'appel de Pondichéry, 3 août 1915 (R. 1915, 3, 293).

(2) Gouverneur de l'Inde statuant en matière de caste et de religion (28 février 1916, R. 1918, 3, 95).

(3) Cour d'appel de Pondichéry, 13 avril 1918 (R. 1921, 3, 146).

(4) Civ. cass. 21 octobre 1901 (R. 1902, 3, 6). — Cet arrêt est particulièrement remarquable, parce qu'il prononce la cassation pour violation de l'article 1033 du code civil, en faisant grief à l'arrêt attaqué de n'avoir pas précisé les circonstances de droit ou de fait qui le déterminaient à en écarter l'application.

(5) Req. rej. 12 mars 1906 (R. 1906, 3, 92).

(6) Civ. rej. 22 juin 1909 (R. 1911, 3, 47).

(7) R. 1916, 3, 190. — Si l'on en croit M. J. Sanner, *op. cit.*, p. 149 et suiv. cette décision n'exprime plus la doctrine actuelle de la Cour de Pondichéry ; l'institution de la réserve a été étendue aux hindous, *sur leur demande même*. V. Solus, *Le régime de droit civil en vigueur aux Indes*. Bull. Soc. légis. comp. 1924. p. 439. — La lecture du livre de M. le Procureur général Sanner permet d'ailleurs de se

a) Des articles 194 et 197 du Code civil relatifs aux règles de la preuve du mariage et de la légitimité des enfants qui en sont issus (1) ;

b) Des règles du droit français (art. 201 et 202 C. civ.) relatives au mariage putatif (2) ;

c) Des articles 1035 et 1036 du Code civil (révocation de testament) (3) ;

d) De l'article 1166 du Code civil, réglementant l'action oblique (4) ;

e) De l'article 1167 du Code civil, instituant l'action paulienne (5)

f) De l'article 1304 du Code civil, relatif à la prescription de l'action en nullité (6) ;

g) De l'article 1326 du Code civil exigeant que les actes, pour être opposables aux parties, soient revêtus de leur signature (7) ;

h) Des articles 1213 à 1216 et de l'article 1251, 3° du Code civil, définissant les obligations des débiteurs solidaires et organisant le recours et la subrogation, au profit de celui qui a payé contre les autres (8) ;

i) Des règles du droit français en ce qui concerne le contrat d'assurance contre l'incendie (9) ;

j) De l'article 1384, alinéa 1, du Code civil appliqué à la responsabilité du conducteur d'automobiles (10) ;

k) Des règles du droit français concernant la responsabilité des commettants à raison des faits de leurs préposés (11) ;

l) Des règles admises en droit français relativement à la liquidation de la communauté de fait entre ceux qui ont vécu comme mari et femme (12) ;

m) Des règles du droit français concernant le mandat (13) ;

n) Des articles 878 et 2111 du Code civil permettant aux créanciers du *de cujus* de demander la séparation des patrimoines (14) ;

o) De l'article 2205 du Code civil interdisant la saisie de la part indivise d'un cohéritier dans les immeubles de la succession (15) ;

---

rendre compte que le Code civil est très fréquemment appliqué aux hindous dans les hypothèses où le droit indigène est muet, obscur ou imparfait. Sur l'appréciation de ce procédé, v. Solus, *op. cit.*, p. 441.

(1) Trib. civ. de Saigon, 29 avril 1905 (R. 1905, 3, 209).

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 14 février 1902 (R. 1904, 3, 32) ; 16 mai 1907 (R. 1908, 3, 192) ; Cour d'appel de Saigon, 11 juillet 1930 (R. 1932, 3, 42) ; Cour d'appel de Hanoï, 19 septembre 1930 (R. 1932, 3, 58).

(3) Cour d'appel de Saigon, 17 mars 1927 (R. 1927, 3, 191).

(4) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 24 octobre 1913 (R. 1914, 3, 144).

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 18 mai 1905 (R. 1905, 3, 165) ; 26 août 1910 (R. 1911, 3, 222) ; 22 novembre 1917 (R. 1920, 3, 149).

(6) Cour d'appel de Saigon, 30 novembre 1923, et Req. rej. 1er juillet 1925 (R. 1928, 3, 4).

(7) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 8 février 1899 (R. 1900, 2, 62).

(8) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 3 octobre 1912 (R. 1913, 3, 81) ; 24 avril 1913 (R. 1914, 3, 69) ; 22 novembre 1917 (R. 1920, 3, 149).

(9) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 3 octobre 1901 (R. 1902, 2, 53).

(10) Cour d'appel de Hanoï, 7 mai 1926 (R. 1927, 3, 79).

(11) Req. rej. 27 mars 1922, (R. 1922, 3, 80).

(12) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 16 mai 1907 (R. 1908, 3, 192).

(13) Cour d'appel de Saigon, 25 novembre 1926 (R. 1927, 3, 188).

(14) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 6 août 1915 (R. 1916, 3, 37).

(15) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 28 novembre 1907 (R. 1908, 3, 56).

p) De l'article 2123 du Code civil, relatif à l'hypothèque judiciaire (1) ;

q) Des articles 2146 du Code civil, 6 et 8 de la loi du 23 mars 1855 et 448 du Code de commerce, relativement à la publicité nécessaire pour la conservation des droits réels immobiliers (2).

Le Tribunal civil de Dakar avait même appliqué les règles de la communauté légale à des époux musulmans, polygames, qui s'étaient mariés sans contrat. Ce jugement a été, à juste titre, réformé en appel (3).

Cette jurisprudence ne prête à aucune critique lorsque la loi indigène est muette et que la loi française est appliquée comme raison écrite. La question est plus délicate lorsque la loi française sert à interpréter la loi indigène, avec laquelle elle n'a aucun lien historique ni origine commune. L'interprétation ne se fonde alors que sur une autorité de raison.

Mais il ne faut pas oublier que les juges du fait sont souverains pour constater et interpréter la loi indigène, toutes les fois que cette loi ne résulte pas d'un texte édicté par le législateur français. Un seul de tous les arrêts cité plus haut a prononcé en matière indigène avec cassation pour violation du code civil. Encore a-t-il été rendu pour l'Inde, où l'arrêté de 1819, consacrant le statut personnel des hindous, mais promulguant le code civil, peut être entendu au sens de l'application subsidiaire de ce code. En ce qui concerne les arrêts des cours d'appel et des tribunaux, la critique qu'on peut leur adresser reste théorique. Ils ne violent, en tous cas, aucune règle de droit.

On doit néanmoins considérer comme recommandable de ne faire appel à la loi française qu'à la double condition :

a) que le silence ou la lacune de la loi indigène soient bien établis ;

b) que les dispositions du droit français destinées à combler ce silence ou cette lacune ne heurtent point l'esprit des institutions indigènes.

§ 526

Ordre public colonial. — Notion générale. — Quand le législateur colonial déclare respecter le droit privé indigène, il n'entend point, malgré tout, abdiquer l'obligation qui lui incombe d'assurer et de maintenir dans la colonie un ordre social et une organisation juridique conformes à sa mission civilisatrice et aux buts qu'il poursuit en colonisant. Il est donc qualifié à ce titre, soit pour écarter telles dispositions de droit indigène qui lui paraissent contraires à ces fins, soit pour édicter telles mesures empruntées au droit métropolitain ou spécialement élaborées pour la colonie. Il agit, en un mot, au nom de ce que nous avons appelé l'ordre public colonial. Nous entendons par là

(1) Trib. civil. de Saigon, 16 juin 1928 (R. 1930, 3, 106).

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 28 novembre 1907 (R. 1908, 2, 51).

(3) Trib. civ. de Dakar, 23 décembre 1897 (R. 1898, 2, 63), et Cour d'appel de Saint-Louis, 17 juin 1898 (R. 1899, 2, 45).

l'ordre public envisagé dans les exigences qu'il impose aux indigènes qui ont conservé leur statut personnel de se soumettre, dans les colonies, à l'observation de certains principes considérés comme étant d'ordre public par le législateur français (1).

C'est à ce point de vue que, répondant aux exigences de l'ordre public colonial, et justifiées par ce dernier, peuvent être étudiées les dispositions par lesquelles sont assurés :

1° Le respect de la personnalité et de la dignité humaines ;

2° L'identité juridique des personnes (état-civil) ;

3° La sécurité des transactions et l'exécution des obligations ;

4° La bonne organisation du régime foncier et la sécurité du crédit immobilier.

A cette énumération, nous pourrions ajouter un autre chef : les dispositions concernant le droit pénal. C'est, en effet, comme gardien de l'ordre public et de la sécurité sociale que le législateur colonial a pu et même a dû instituer dans les colonies un régime de répression et un régime pénitentiaire spéciaux auxquels sont soumis les indigènes, et ceci, sans avoir à respecter formellement les dispositions du droit local (2).

Mais, soit qu'il s'agisse du droit pénal proprement dit, soit qu'il s'agisse du régime disciplinaire de l'indigénat, ce sont là des matières qui relèvent plutôt du droit public et administratif que du droit privé. Il en sera traité dans la 2e partie de ce chapitre (3).

De même pour tout ce qui concerne la bonne organisation du régime foncier et la sécurité du crédit immobilier, nous renvoyons aux développements consacrés spécialement à ce sujet (4).

§ 527

Dispositions concernant le respect de la personne et de la dignité humaines. — Certaines coutumes barbares impliquent une méconnaissance complète du respect de la personnalité physique ou morale et de la dignité humaines. La nation colonisatrice n'en peut tolérer le maintien. L'ordre public colonial commande leur abrogation.

Sacrifices humains, anthropophagie, sorcellerie. — La question ne fait pas difficulté pour les sacrifices humains, pour le droit de vie et de mort qu'un chef de famille indigène prétendrait posséder sur les siens, pour les faits d'anthropophagie et de sorcellerie aboutissant à l'assassinat. Non seulement ces actes ne peuvent être tolérés sous le prétexte qu'ils sont conformes aux usages ou

(1) Sur la notion d'ordre public colonial, son fondement, sa justification et ses caractères, v. Solus, *op. cit.*, nos 270 à 277.
(2) V. Arthur Girault, *op. cit.*, n° 293.
(3) V. la seconde partie de ce chapitre, § 566, p. 486.
(4) V. Ch. XII (Propriété).

aux traditions indigènes ; mais ils tombent sous le coup de la loi pénale (1).

Dans le même esprit viennent d'être édictés pour l'Afrique équatoriale, le décret du 28 mai 1927 (2), transformant en délit la préparation et l'administration du poison d'épreuve, et le décret du 12 juin 1927 (3) réprimant les mutilations corporelles.

Esclavage. — L'esclavage et la traite doivent être de même considérés comme contraires à l'ordre public colonial, à raison de l'atteinte qu'ils portent au respect de la personnalité et de la liberté humaines. Les principes de la civilisation française, considérés comme fondamentaux à cet égard, s'opposent à ce que l'être humain puisse faire l'objet d'un marché.

Toutefois, l'esclavage et spécialement l'esclavage de case, qui n'est guère qu'un mode de domesticité, sont tellement entrés dans les mœurs, sutout en Afrique, qu'il est difficile de le proscrire. Le législateur français se borne à deux sortes de mesures que de récents décrets ont renforcées. Il interdit la traite, aussi bien par terre que par mer (4), et il punit de peines correctionnelles le fait de passer un contrat ayant pour objet la liberté d'une tierce personne (5). Par ailleurs, le fait de posséder un ou plusieurs esclaves, quand il n'est accompagné de violence ni de séquestration, ne tombe sous le coup d'aucune loi (6). Il va sans dire que l'esclavage ne produit aucun effet légal,

---

(1) Au sujet des faits de sorcellerie, crimes rituels, anthropophagie et assassinat, un arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 28 avril 1921 (R. 1921, 3, 139), a même tiré, de la notion que nous avons qualifiée d'ordre public colonial, une conséquence qui mérite d'être signalée. Une coutume en vigueur dans la Guinée ne punit que de l'exil à perpétuité les crimes non avoués de sorcellerie, assassinat et anthropophagie (Seuls les crimes avoués sont passibles de la peine de mort). Considérant « que l'exil à perpétuité qui constituerait une peine insuffisante, vu la gravité des faits, est contraire à notre civilisation », la Cour d'appel lui a substitué l'emprisonnement à perpétuité prévu par l'article 37 du décret du 16 août 1912, la détermination de la peine étant laissée en grande partie, en matière indigène, à l'appréciation des juges (Voir la 2e partie de ce chapitre, § 566, p. 491). Pour couper court à toute difficulté, un décret du 26 avril 1923 (R. 1923, 1, 561), applicable en Afrique occidentale et équatoriale, a établi un système de peines rigoureuses, comportant la peine de mort, destinées à réprimer efficacement les faits d'anthropophagie. Des dispositions analogues ont été éditées pour le Cameroun par un décret de la même date (R. 1923, 1, 562, art. 9 à 15).

(2) R. 1927, 1, 492.

(3) R. 1927, 1, 495.

(4) La loi du 4 mars 1831, interdisant la traite, ne s'applique qu'à celle qui s'exerce par mer. L'introduction d'esclaves, aussi bien par terre que par mer, a été érigée en délit, en Afrique occidentale et équatoriale, par le décret du 12 décembre 1905 (R. 1906, 1, 57), dont les pénalités ont été aggravées par décret du 8 août 1920 (R. 1921, 1, 135) ; au Togo, par décret du 19 décembre 1922 (R. 1923, 1, 155) ; au Cameroun par décret du 26 avril 1923 (R. 1923, 1, 562) ; à la Côte des Somalis, par décret du 8 décembre 1924 (R. 1925, 1, 76). — Ces textes réservent les droits résultant de la puissance paternelle, tutélaire et maritale, qui continue à s'exercer conformément à la coutume indigène, à la condition toutefois « que les actes accomplis ne constituent point une mise en servitude temporaire ou définitive, au profit de tiers, des enfants ou des femmes ».

(5) Mêmes textes que ci-dessus.

(6) V. l'article de doctrine sur le délit d'esclavage (R. 1905, 2, 17).

et que l'esclave de fait est considéré comme un homme libre et peut revendiquer sa liberté devant la justice française s'il y est porté atteinte (1).

Mise en otage ou en gage. — Une forme atténuée de l'esclavage est la mise en otage ou en gage, par le débiteur, chez une tierce personne, d'un membre de sa propre famille en garantie du payement d'une dette.

La Cour d'appel de l'Afrique occidentale (2) reconnaît que cet acte, qui est la conséquence du régime patriarcal traditionnel chez les peuples non musulmans de l'Afrique occidentale, ne produit pas les effets de l'esclavage et ne doit point à ce titre être puni avec autant de sévérité. Mais elle ajoute qu'il n'en est pas moins « contraire aux principes de notre civilisation » en tant qu'acte « de nature à porter atteinte à la liberté individuelle », et qu'il tombe sous l'application des textes précités, qui interdisent les conventions sur la liberté humaine, alors même qu'elles sont conclues par un père, un tuteur ou un mari.

Au Cameroun, la mise en otage est même spécialement réprimée. Déjà, le 18 août 1917 (3), un arrêté du commissaire de la République frappait d'emprisonnement et d'amende la mise en gage de personnes indigènes du sexe féminin. Le décret du 26 avril 1923, précité, interdit toute mise en gage, punit plus sévèrement celle qui a pour objet un enfant de moins de 14 ans, et assimile à une mise en servitude la mise en gage, avec obligation de résidence, chez un individu d'une autre tribu.

En Cochinchine, le Précis de 1883 a dû interdire aux parents « de vendre ou mettre en gage leurs enfants sous quelque prétexte que ce soit ». L'article 208 du code civil du Tonkin du 1er avril 1931 dispose de même. Ces textes ne prononcent que la nullité de la convention. Mais elle est, de plus, frappée de peines correctionnelles par l'article 344 du code pénal, modifié pour les indigènes par le décret du 30 décembre 1912 (4), et par l'article 212 du code pénal du Tonkin du 2 décembre 1921 (5).

A Madagascar, la Cour d'appel a dénié tout effet civil à la clause d'un contrat de prêt d'argent stipulant comme garantie la mise en gage d'un esclave. Elle s'est fondée sur l'arrêté du gouverneur

---

(1) Sur l'esclavage domestique au Congo, et dans les anciens protectorats allemands de l'Afrique orientale, du Cameroun et du Togo, Cf. H. Rolin, *Du respect des coutumes indigènes dans l'Afrique australe et centrale*, p. 61 et note 2, et p. 32.

(2) Arrêt du 20 septembre 1912 (R. 1913, 3, 303) et note. *Adde*, 14 février 1917 (R. 1918, 3, 37).

(3) R. 1922, 1, 398.

(4) R. 1913, 1, 284.

(5) Art. 1062 à 1064 du code civil du Tonkin ; art. 292 à 302 du code civil du Laos ; art. 1164 du code civil du Cambodge. — Cpr. Briffault, *L'esclavage et l'engagement pour dettes dans le droit sino-annamite* ; Mathieu. *Le prêt usuraire et le crédit agricole en Cochinchine*, p. 46 et suiv. ; Adhémar Leclère, *Législation cambodgienne*, p. 185 et suiv. — Sur l'engagement pour dettes au Cambodge, cf. P. Collard, *Cambodge et cambodgiens* (1925), p. 149.

général du 26 septembre 1896, abolissant l'esclavage (1). Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas au « louage pour amortissement de dette », contrat par lequel le débiteur « engage ses services à son créancier pour le payement du capital et des intérêts de sa dette », et qui est reconnu par les codes locaux, sous certaines conditions.

Mariage par coemption. — On en doit dire autant du mariage par coemption, qui est couramment pratiqué par de nombreuses peuplades africaines. La Cour d'appel de l'Afrique occidentale (2) a refusé avec raison de le considérer comme constituant un fait de traite punissable. Il consiste, de la part d'un père de famille, à promettre sa fille, souvent dès l'enfance et sans l'assentiment de celle-ci, à un homme qui, après payement de la dot convenue, conduit la femme chez lui, ou la confie à un parent si elle est encore enfant. Or, ce mode de mariage, que l'on retrouve chez tous les peuples primitifs, qui a existé à Rome, qui fonctionne encore dans l'Inde (3), qui est admis en droit musulman, du moins selon certains rites (4), est intimement lié aux conceptions familiales indigènes et dérive du pouvoir étendu reconnu au chef de famille. Le fait de la vente est même souvent considéré comme le signe essentiel du mariage légitime. Aussi ne peut-on dire qu'il constitue dans la société indigène une atteinte intolérable à la liberté individuelle ou à la dignité humaine, et que, par conséquent, l'ordre public dans la colonie soit troublé par son maintien.

Polygamie. — Les mêmes observations peuvent être faites en ce qui concerne la polygamie. Assurément contraire aux principes de la civilisation française, la polygamie n'est point cependant, de l'avis général, contraire à l'ordre public colonial. En se plaçant avant tout ici au point de vue de l'ordre social dans les colonies elles-mêmes, on ne saurait dire que celui-ci est troublé du fait qu'un seul homme peut avoir plusieurs femmes.

Indignité successorale. — De même, l'indignité successorale qui, en droit musulman, frappe les héritiers qui ont renié l'Islam ou qui sont issus de femmes idolâtres, ne saurait être considérée comme contraire à l'ordre public colonial, alors du moins qu'elle vise des indigènes qui ont conservé leur statut personnel (5). Il n'en serait autrement que si l'indignité frappait des indigènes devenus citoyens français, la loi française qui régit ces derniers n'admettant point l'indignité pour cause de croyances religieuses (6).

---

(1) Cour d'appel de Tananarive, 14 novembre 1907 (R. 1909, 3, 230).
(2) Arrêt du 30 juin 1914 (R. 1915, 3, 38).
(3) Le mariage selon le mode *asoura*, en droit hindou, comporte remise réelle ou fictive, selon les castes, d'un prix nuptial ou *pariam*.
(4) Selon les docteurs malékites, le mariage est une véritable vente dont la dot est le prix ; cf. M. Morand, *Etudes de droit musulman algérien*, p. 120 et suiv.
(5) Req. rej. 22 mai 1905 (R. 1905, 3, 180).
(6) Req. rej., 10 février 1913 (R. 1913, 3, 140), rejetant le pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine, du 12 août 1910 (R. 1911, 3, 58).

Adoption. — De même encore, on ne saurait considérer comme contraires à l'ordre public colonial certaines dispositions de droit hindou relatives à l'adoption et qui sont contraires aux principes du droit français (1).

Exclusion de la caste. — En ce qui concerne l'exclusion de la caste, en droit hindou, on peut se demander si les conséquences auxquelles elle aboutit, — conséquences qui s'analysent pour le « décasté » en une sorte de mort civile, — ne sont pas contraires à l'ordre public colonial.

En présence de l'évolution qui s'est produite dans les milieux indigènes eux-mêmes, la doctrine et la jurisprudence françaises ont tendance à écarter les dispositions rigoureuses du droit primitif indigène. Ne peut-on pas, à juste titre, considérer comme contraire au respect de la personnalité et de la dignité humaines et par conséquent à l'ordre public colonial, la situation dégradante et odieuse faite à la plèbe misérable des parias, des « intouchables » ? (2).

§ 528

Dispositions concernant l'état-civil (3). — **Etablissements français de l'Inde. — Décret du 24 avril 1880.** — Un décret du 24 avril 1880, modifiant et refondant quelques arrêtés locaux pris antérieurement par le gouverneur (4), pose les règles suivantes :

En ce qui concerne les *naissances* et les *décès*, les indigènes sont soumis à des formalités analogues à celles du Code civil : les déclarations doivent être apportées à l'officier de l'état-civil français dans les délais prescrits par le Code et inscrites sur un registre.

---

(1) V. cependant Cour d'appel de Saigon, 22 février 1929 (R. 1930, 3, 220) et note critique.

(2) C'est en se sens que la Cour d'appel de Pondichéry (Arrêt du 30 janvier 1915 cité par Henry Solus, *op. cit.*, Bull. Soc. légis. comp. 1924, p. 442), a refusé d'admettre que l'exclusion de la caste, encourue par une femme pour inconduite, fût de nature à la priver de ses droits à la succession paternelle ; elle en donne pour raison que « l'exclusion de la caste n'étant en droit pas autre chose que la mort civile, on est aujourd'hui fondé à proclamer que l'exclusion de la caste n'existe plus ». M. J. Sanner, qui approuve cette jurisprudence, ajoute que « la mort civile infligée au décasté est une *peine* dont l'application ne peut être consacrée par nos tribunaux sans un texte formel de la législation répressive *commune* à tous les habitants de la colonie ». (J. Sanner, *op. cit.*, fasc. III, p. 7). — La formule est peut-être excessive. L'exclusion de la caste fait parties des institutions du droit hindou qui ont été déclarées maintenues par l'arrêté du 6 janvier 1819 ; sa légalité, en soi, est incontestable. Quant à certaines de ses conséquences qui dans l'état actuel de la civilisation française et des mœurs locales, paraissent inadmissibles, il semble que la notion d'ordre public colonial suffit à les écarter ; le caractère contingent de cette notion permet une adaptation opportune aux circonstances du moment, pourvu qu'elle soit utilisée avec prudence et attention. La cour d'appel de Pondichéry, dans l'espèce rapportée, est allée jusqu'à la conséquence extrême que l'on pouvait en tirer. La Cour de cassation admet l'indignité successorale résultant, en droit musulman, de l'abjuration de la religion musulmane, dès l'instant qu'il s'agit d'indigènes.

(3) Sur leurs caractères de dispositions d'ordre public colonial et sur les conditions particulières d'établissement et d'organisation de l'état civil indigène aux colonies, v. Solus, *op. cit.*, n° 288 à 291.

(4) Voir Dislère et Duchêne, *op. cit.*, n° 871, A.

En ce qui concerne les *mariages*, le décret tient compte des différences de religion des indigènes et distingue entre les chrétiens d'une part, les hindous et musulmans d'autre part. Pour les chrétiens, étant donné que les prescriptions de leur loi religieuse peuvent aisément s'accorder avec celles de la loi civile, leur situation est la même que celle des européens au regard des dispositions contenues dans le Code civil. Pour les hindous et musulmans, au contraire, à raison de la difficulté de mettre d'accord les prescriptions de la loi religieuse avec celles de la loi civile, le décret se borne à exiger qu'un avis du mariage soit donné dans les vingt-quatre heures de la célébration à l'officier de l'état-civil et que l'époux lui-même vienne, dans les quinze jours, assisté de parents et de témoins, faire à l'officier de l'état-civil une déclaration du mariage accompli.

L'article 3 du décret autorise d'ailleurs les indigènes hindous et musulmans à se marier dans les formes de la loi française, c'est-à-dire devant l'officier de l'état-civil, pourvu que l'homme ait 14 ans et la femme 12 ans, sauf dispense accordée par le Président de la République (1) ; mais en ce cas, aux termes de l'article 8, toutes les dispositions du titre V du livre 1er du Code civil leur sont applicables (2).

Indo-Chine. - Cochinchine. — Un décret du 3 octobre 1883 (3) a établi les règles concernant l'état-civil des annamites et assimilés.

Les *naissances* et les *décès* doivent faire l'objet d'une déclaration à l'officier de l état-civil, les premières dans un délai de quinze jours, les seconds dans un délai de huit jours, en présence de deux témoins (4).

Quant aux mariages, qui continuent d'être célébrés suivant les usages locaux (5), ils doivent faire l'objet d'une double déclaration à l'officier de l'état-civil. La première déclaration, faite avant le mariage, par les futurs époux ou l'entremetteur du mariage, est l'objet d'une publication et d'un affichage pendant huit jours à

---

(1) Pour l'application, v. Gouverneur de l'Inde statuant en matière de caste et de religion, 26 avril 1918 (R. 1921, 3, 259).

(2) En pratique, cette faculté de se marier devant l'officier de l'état-civil est surtout utilisée par les hindous qui, n'étant pas de la même caste, ne peuvent se marier selon les prescriptions du droit hindou. Elle est aussi mise à profit par les hindous qui, voulant renoncer à leur statut personnel, saisissent cette occasion de faire leur renonciation.

(3) *Sirey*, Lois annotées, 1884, p. 547. Il ne faut pas confondre ce décret avec un autre décret de la même date qui rend applicables en Cochinchine les Titres I et III du Livre Ier du Code civil et auquel est annexé le *Précis* de législation annamite (v. § 519).

(4) Art. 8 à 12 et 19 à 22. — A défaut d'acte de naissance rédigé, ou en cas d'impossibilité de sa production, le décret de 1883 autorise la preuve de la filiation légitime par la possession d'état (Cour d'appel de Saigon, 23 avril 1921, R. 1922, 3, 93). Si l'acte de naissance ou de décès n'a pas été rédigé, le ministère public peut faire rendre un jugement supplétif (Cour d'appel de Saigon, 3 mars 1927, R. 1927, 3, 189). — *Adde* les autres décisions citées par H. Solus, *op. cit.*, n° 207.

(5) Pour le cas où les indigènes sont catholiques, v. Cour d'appel de l'Indo-Chine, 16 mai 1908 (R. 1908, 3, 192). *Adde* H. Solus, *op. cit.*, n° 131.

la porte du bureau de l'état-civil. La seconde déclaration doit être faite le jour même du mariage, ou dans les trois jours (1).

Toutes ces déclarations sont transcrites sur des registres tenus dans les formes et les conditions prescrites par les articles 1 à 8 du décret.

L'article 17 permet aux indigènes de se présenter devant l'officier de l'état-civil, qui procèdera au mariage dans les formes du Code civil (2).

Le décret du 3 octobre 1883 est toujours en vigueur. Il a été modifié sur des points de détail par décrets des 18 février 1892 et 23 juillet 1931 (3). Il est applicable dans les trois concessions françaises où la législation de la Cochinchine a été étendue.

Le titre V § 2 du Précis de législation annamite edicté par l'autre décret de la même date porte que, s'il n'a pas été tenu de registres, ou s'ils ont été perdus ou détruits, le mariage peut se prouver tant par écrit que par témoins (4).

En ce qui concerne les annamites sujets français et asiatiques assimilés justiciables des tribunaux français qui se trouvaient sur les territoires du Tonkin, de l'Annam, du Cambodge, du Laos et de Kouang-Tchéou-Wan où l'état-civil n'était pas organisé, un arrêté du gouverneur général du 31 mai 1916 (5) avait décidé de leur appliquer purement et simplement les règles du décret du 3 octobre 1883, en vigueur en Cochinchine (6).

Annam. — Aucune disposition de l'autorité française n'a réglé l'état-civil des indigènes.

Tonkin. — L'état-civil, hors des concessions françaises, a été réglementé une première fois par les articles 13 à 44 du code civil du 4 octobre 1921, et depuis par les articles 18 à 48 du code civil du 1er avril 1931. Les registres sont tenus dans chaque commune ou section de commune. Les fonctions d'officier de l'état-civil sont exercées par des notables. Les naissances et les décès doivent être déclarés. Les mariages sont déclarés après leur célébration suivant les coutumes locales. Les déclarations sont obligatoires.

Les naissances, mariages et décès survenus antérieurement à la promulgation du nouveau Code ou à l'établissement d'un état-civil régulier pourront être prouvés par des actes de notoriété dressés par l'autorité compétente (7).

(1) Sur la nécessité de produire un acte de l'état-civil pour administrer la preuve du mariage, voir les décisions citées par H. Solus, *op. cit.*, nº 208.

(2) Sur la délicate question des mariages « mixtes », entre un indigène annamite et une française qui, du fait du mariage, ne perd point, aux termes de la loi annamite, sa qualité de française, v. plus haut, § 497.

(3) R. 1932, 1, 72.

(4) Cour d'appel de Saigon, 25 octobre 1929 (R. 1931, 3, 152), la note et les renvois. — Certains arrêtés de cette Cour ont exigé que la preuve du mariage fût administrée par la production de « l'acte sur papier rouge », destiné à constater l'accomplissement de toutes les cérémonies indigènes. La plus récente jurisprudence a abandonné cette exigence.

(5) R. 1917, 1, 638. — Depuis cet arrêté, l'état-civil a été organisé dans la plupart de ces territoires.

(6) Pour le Cambodge, spécialement, v. plus loin, p. 406.

(7) Art. 46 du nouveau code, reproduisant l'article 42 de l'ancien. — Cour d'appel de Hanoï, 24 octobre 1930 (R. 1931, 3, 162).

Cambodge. — L'organisation de l'état-civil au Cambodge avait fait l'objet du titre premier du projet initial de Code civil promulgué en 1911 (1). Ces dispositions, très légèrement modifiées, ont été reproduites aux articles 28 à 73 du Code civil de 1920.

Il est tenu en double, dans chaque commune et par l'officier de l'état-civil (mekhum), des registres pour constater les *naissances*, les *publications de mariage*, les *mariages* et les *décès* des cambodgiens. Les déclarations sont faites devant deux témoins, dans les huit jours s'il s'agit de naissance et dans les trois jours s'il s'agit de décès. S'il s'agit de mariage, la déclaration, qui doit être faite avant la cérémonie de manière à pouvoir être affichée pendant huit jours, doit être renouvelée le jour de la célébration et transcrite par l'officier de l'état-civil sur le registre des mariages.

Toutes ces dispositions, de même que celles qui concernent la tenue des registres, sont complétées par les sanctions qui frappent les intéressés et l'officier de l'état-civil.

Enfin, des dispositions spéciales prévoient la preuve des naissances survenues et des mariages contractés avant l'établissement des registres de l'état-civil.

Un arrêté du gouverneur général du 16 décembre 1925 (2) a soumis les indigènes sujets français et les asiatiques étrangers ou assimilés aux mêmes obligations que celles qui leur sont imposées en Cochinchine par le décret du 3 octobre 1883. Les officiers de l'état-civil compétents sont les français là où il en existe, et ailleurs les cambodgiens.

Laos. — Le nouveau Code civil et commercial du 20 novembre 1922 (3) ne contient, aux articles 13 et 14, que quelques très brèves indications en matière de *mariage*. Le mariage doit être déclaré par les époux en présence de quatre témoins, devant le tassèng ou le phoban qui dressera un écrit et transmettra celui-ci au tribunal où il sera conservé. Aucun délai n'est imposé pour faire cette déclaration ; aucun registre n'est tenu.

Aucune disposition du code n'est relative aux déclarations de *naissance* et de *décès* et à l'organisation de l'état-civil en ce qui les concerne (4).

Kouang-Tchéou-Wan. — Un arrêté du gouverneur général du 9 octobre 1919 (5) a organisé l'état-civil des indigènes autres que ceux qui, étant justiciables des tribunaux français, sont soumis à l'arrêté du 31 mai 1916 (6).

---

(1) V. plus haut, § 519, p. 381.
(2) R, 1926, 1, 651.
(3) V. plus haut, § 519, p. 381.
(4) On ne saurait voir dans cette lacune un oubli, du moins en ce qui concerne les actes de naissance ; car l'article 51 du Code qui réglemente la preuve de la filiation légitime dispose expressément et exclusivement que celle-ci s'administre par la possession d'état.
(5) R. 1920, 1, 1176.
(6) V. plus haut, p. 405.

A partir du 1er janvier 1920, les *naissances* et les *décès* doivent être inscrits sur des registres tenus en double par les administrateurs et chefs de poste. Les naissances doivent être déclarées dans les dix jours, les décès dans les trois jours, par les personnes que l'arrêté désigne (parents, personnes présentes ou voisins), sous menace d'amende et même d'emprisonnement.

L'arrêté de 1919 n'a prévu aucune réglementation en ce qui concerne les *mariages*.

Madagascar. — Aussitôt après l'annexion, deux circulaires du gouverneur général du 5 juin 1897 et du 30 avril 1901 (1) apportèrent quelques améliorations au « Règlement des Sakaizambohitras » alors en vigueur (2).

La circulaire du 5 juin 1897 substitua aux anciens états indicatifs malgaches un seul registre sur lequel étaient portés, sous une forme très laconique, les actes de naissance, décès, mariage, adoption et rejet d'enfant.

Celle du 30 avril 1901, statuant pour l'Imérina et le Betsiléo dans lesquels l'organisation administrative est plus développée, prescrivit la tenue d'un registre distinct pour chaque catégorie d'actes : naissances, décès, mariages, divorces, adoptions et rejets d'enfants. Elle indique la forme et les conditions de la tenue des registres, les règles qui gouvernent les différentes déclarations (déclarants et témoins) ; enfin elle prévoit la vérification et le contrôle des registres, ainsi que l'éducation des fonctionnaires chargés de les tenir (3).

Les naissances et les décès doivent être déclarés dans les huit jours de leur date, sous menace des peines de l'indigénat (4).

Les déclarations de mariage doivent être faites dans les huit jours qui suivront la cérémonie. Le Code malgache de 1881 ne considère le mariage comme valable que s'il a été enregistré dans les livres officiels ; — sans préjudice de l'observation de l'arrêté du gouverneur général du 15 juin 1898, article 1er (5), spécial à l'Emyrne, mais dont les dispositions ont été étendues à toute la colonie par arrêté du 19 octobre 1915, article 1er (6), prescrivant aux ministres des divers cultes d'exiger le certificat d'enregistrement du mariage des indigènes sur les registres de l'état-civil, avant de procéder au mariage religieux.

A ces dispositions, les confirmant et généralisant, il convient d'ajouter l'arrêté du 13 juin 1910 (7), relatif à l'enregistrement des actes passés entre indigènes, qui vise expressément les actes de l'état-civil et prescrit la tenue de registres spéciaux pour les naissances, les décès, les mariages et divorces, les adoptions et les

(1) R. 1903, 1, 280.

(2) V. sur ce point H. Solus, *op. cit.*, n° 300.

(3) Sur les fonctionnaires indigènes chargés de l'état-civil, cpr. les arrêtés du 15 juin 1904, art. 38 (R. 1904, 1, 462) et du 31 décembre 1904, art. 43 (R. 1906, 1, 213).

(4) Cf. Arrêté du gouverneur général du 3 décembre 1901, art. 6 (R. 1902, 1, 199), qui reproduit l'arrêté du 13 novembre 1899 (R. 1902, 1, 5).

(5) R. 1899, 1, 2.

(6) R. 1916, 1, 675.

(7) R. 1912, 1, 460. — V. plus loin, § 531, p. 415.

rejets (1). Enfin, un arrêté du 10 juin 1911 (2) contient des dispositions relatives à la tenue des registres de l'état-civil en Imérina.

Un arrêté du gouverneur général du 8 décembre 1926 (3) est relatif à l'état-civil des indigènes des Comores.

Afrique occidentale. — Jusqu'à une époque assez récente, l'organisation de l'état-civil des indigènes, dans les territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale, faisait totalement défaut. Cette situation créait des difficultés assez considérables lorsqu'il s'agissait de prouver le statut juridique individuel ou familial de ces indigènes.

La Cour d'appel de l'Afrique occidentale refusant de permettre aux indigènes de recourir aux institutions concernant l'état-civil des français et assimilés (4), il en résultait que les indigènes désireux d'établir leur état-civil n'avaient que la ressource de saisir la juridiction indigène à l'effet d'obtenir un jugement supplétif d'acte de l'état-civil (5). Mais ce n'était là qu'un palliatif, qui présentait l'inconvénient d'obliger les indigènes à engager une instance et qui, au surplus, se heurtait le plus souvent à des difficultés de preuve insurmontables.

Les intérêts d'ordre public attachés à l'existence et à l'organisation de l'état-civil indigène étaient tels que les lieutenants-gouverneurs de plusieurs territoires ont entrepris, par voie de circulaires, de constituer un état-civil spécial pour les indigènes (6). Puis intervint une circulaire de portée générale signée du gouverneur général, le 7 décembre 1916 (7), relative à l'état-civil des indigènes non citoyens français.

Conformément à ces circulaires et sur l'invitation du gouverneur général, les lieutenants-gouverneurs, et le gouverneur général pour les territoires non encore constitués en colonies à cette époque, ont pris, en 1918 et 1919, une série d'arrêtés « instituant un mode d'enregistrement des déclarations d'état-civil des indigènes non citoyens français ». Ces arrêtés sont du 6 avril 1918 pour la Mauritanie et le territoire militaire du Niger, du 23 juillet 1918 pour le Sénégal, du 26 août 1918 pour le Haut-Sénégal-Niger, du 11 avril 1919 pour la Guinée et du 16 février 1919 pour la Côte d'Ivoire (8).

(1) Art. 7.
(2) R. 1912, 1, 585.
(3) R. 1927, 1, 940.
(4) Arrêts des 26 janvier 1917 (R. 1917, 3, 190), avec note très complète réfutant tous les arguments sur lesquels pouvait s'appuyer la thèse de l'extension aux indigènes des règles de l'état-civil français ; 12 mars 1920 (R. 1923, 3, 135) ; 5 septembre 1924 (R. 1925, 3, 106) ; 20 juin 1930 (motifs) (R. 1930, 3, 154). *Adde* : Circulaire du gouverneur général du 7 décembre 1916 (R. 1917, 1, 389). *Contra* : Trib. de 1re inst. de Grand-Bassam, 23 mai 1914 (R. 1921, 3, 168) et 15 juillet 1929.
(5) La Cour d'appel de l'Afrique occidentale, par arrêt du 4 mars 1927 (R. 1927, 3, 129 et note), a jugé que le jugement supplétif obtenu, à tort ou à raison, d'un tribunal français, n'avait aucune valeur, ce qui paraît excessif.
(6) Circ. lieut.-gouv. Côte d'Ivoire, 10 novembre 1913 ; Circ. lieut.-gouv. Dahomey, 12 juillet 1916 ; Circ. lieut.-gouv. Haut-Sénégal-Niger, 10 novembre 1917.
(7) R. 1917, 1, 389.
(8) R. 1920, 1, 784.— *Adde* Circ. gouv. gén. du 31 mai 1918, relative à la mise en application de l'arrêté du 6 avril 1918 (Mauritanie et territoire militaire du Niger).

Ces arrêtés prescrivent qu'au chef-lieu de chaque cercle ou subdivision sera ouvert « un registre unique destiné à l'inscription, dans l'ordre chronologique, de toutes les déclarations d'état-civil effectuées par les indigènes non citoyens français ou les concernant, quelle que soit la nature de l'acte enregistré » : naissance, décès, reconnaissance d'enfant, mariage, divorce à l'amiable ou répudiation, et aussi jugements rendus en matière d'état-civil par les tribunaux indigènes.

Un trait essentiel de ces arrêtés, — comme aussi des circulaires antérieures, — est que les déclarations sont facultatives de la part des indigènes. Le législateur colonial met à la disposition de ceux-ci le moyen de s'assurer la preuve facile de leur état-civil ; mais il ne leur impose pas l'obligation de s'y soumettre et ne frappe d'aucune pénalité ceux qui ne s'y seront pas conformés (1). Ni l'état de civilisation des indigènes de l'Afrique occidentale, ni les moyens dont on dispose actuellement dans la colonie, ne permettaient de rendre ces dispositions dès aujourd'hui obligatoires.

C'est vraisemblablement à rasion de ce caractère facultatif que l'article 7 des arrêtés précités décide que « les extraits délivrés conformes au registre par le commandant de cercle ou de subdivision ne valent, comme les jugements d'état-civil rendus par les tribunaux indigènes, qu'au regard de l'autorité administrative ou des juridictions indigènes et ne peuvent, comme ces jugements, tenir lieu d'actes de l'état-civil réguliers, lorsque la production de ces documents est exigée en vertu des dispositions d'une loi, d'un décret ou arrêté régissant les citoyens français ».

Afrique équatoriale et Côte des Somalis. — Il n'existe encore, dans le gouvernement général, ni dans la colonie, aucune réglementation de l'état-civil des indigènes. La raison en tient sans doute aux difficultés d'organisation que celle-ci rencontrerait, difficultés matérielles dues à la raréfaction des moyens de communication à mesure qu'on pénètre au cœur du pays, et difficultés psychologiques dues au caractère primitif et nomade des populations.

Il semble qu'on doive en conclure, comme le décidait la jurisprudence de l'Afrique occidentale avant les arrêtés de 1918 et 1919, que les indigènes qui veulent établir leur état-civil n'ont d'autre ressource que d'obtenir des juridictions indigènes un jugement supplétif d'acte de l'état-civil.

Océanie. — A Taïti et aux Iles Gambier, du fait que la législation française est applicable aux indigènes (2), les dispositions concernant l'état-civil des citoyens français leur sont applicables.

Aux Iles Sous-le-Vent, en revanche, existe un état-civil spécial aux indigènes. L'article 17 de la Codification des lois indigènes du 4 juillet 1917 (3) décide seulement que « les chefs d'arrondissement

(1) Des pénalités ne sont prévues par l'article 20 que contre ceux qui auront fait des déclarations sciemment inexactes.
(2) V. plus haut, §§ 495 et 519.
(3) R. 1919, 1, 708. — V. plus haut, § 519.

sont officiers de l'état-civil et chargés des actes de naissance, de mariage, de décès et de reconnaissance », et qu'ils doivent se reporter au « guide de l'état-civil » pour tous les actes de cette nature.

Nouvelle-Calédonie (1). — A raison des mœurs et des habitudes des tribus canaques, le plus souvent isolées de la population blanche et refoulées sur leurs réserves, la France n'a point songé, pendant longtemps, à organiser l'état-civil des indigènes. Seule la population des îles Loyalty, réputée plus accessible à nos mœurs, avait été dotée d'un état-civil rudimentaire par l'arrêté du 8 septembre 1893, qui prévoyait la déclaration et la transcription sur un registre des naissances, décès et mariages (2). Mais cet arrêté a été abrogé, dans ses dispositions concernant les déclarations et l'enregistrement des mariages, par un arrêté du gouverneur du 19 juillet 1901 (3).

Cependant, un arrêté du gouverneur du 30 décembre 1908 (4), disposant pour tous les indigènes habitant la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, institua un régime sommaire d'état-civil concernant exclusivement les naissances et les décès : ceux-ci doivent être déclarés dans les huit jours sur un registre spécial et sous les peines portées par le décret du 22 mars 1907 relatif à l'indigénat (5). Mais rien n'a été fait en ce qui concerne les mariages.

Ceci étant, une double question se pose : comment les indigènes peuvent-ils prouver les naissances et décès antérieurs au 1er janvier 1909 (époque de mise en vigueur de l'arrêté de 1908) ? Et comment peuvent-ils célébrer et établir leur mariage ? Sur ces deux points, les dispositions du Code civil concernant l'état-civil et la célébration du mariage leur sont-elles applicables ?

Le tribunal civil et la Cour d'appel de Nouméa ont été, à plusieurs reprises, saisis de ces problèmes. Ils se sont généralement prononcés en faveur de l'impossibilité pour les indigènes de réclamer l'application des dispositions du Code civil. D'une part, ils ont refusé aux indigènes le droit d'obtenir un acte de notoriété dûment homologué, dans les termes des articles 79 et 72 du Code civil, destiné à suppléer l'acte de naissance en vue de contracter mariage (6) ; d'autre part, ils ont refusé aux indigènes la faculté

---

(1) Sur les difficultés que soulève le problème et que nous allons examiner, v. l'article de doctrine sur *la condition juridique des indigènes en Nouvelle-Calédonie* (R. 1919, 2, 1, *passim*).

(2) Pour l'application, v. Cour d'appel de Nouméa, 11 octobre 1913 (R. 1919, 3, 189).

(3) R. 1902, 1, 279.

(4) R. 1910, 1, 187.

(5) Relativement à la rectification des actes de l'état-civil indigène, v. Trib. civ. de Nouméa, 6 janvier 1926, R. 1929, 3, 134 et note).

(6) Trib. civ. de Nouméa, 7 janvier 1920 (R. 1920, 3, 115) ; 11 juillet 1921 (R. 1921, 3, 238). Ce dernier jugement a été, il est vrai, infirmé en appel, mais par le motif que le demandeur (qui se prétendait citoyen français et auquel le jugement reconnaissait la qualité d'indigène) avait retrouvé l'ampliation de son décret de naturalisation (Cour d'appel de Nouméa, 16 septembre 1922, R. 1922, 3, 238). — *Contra :* Trib. civ. de Nouméa, 18 juillet 1921 (R. 1921, 3, 240).

de se marier devant l'officier de l'état-civil conformément à la loi française (1).

Ces décisions ont été critiquées (2). Elles aboutissent, en effet, à priver les indigènes de tout état-civil et les mettent, eux sujets français, dans une situation plus défavorable que les étrangers eux-mêmes. L'arrêt de la Cour d'appel de Nouméa du 28 février 1920, déclarant, après coup, la nullité du mariage célébré devant l'officier de l'état-civil français, est particulièrement rigoureux (3).

Nouvelles-Hébrides. — La convention franco-anglaise du 20 octobre 1906, promulguée par décret du 11 janvier 1907 (4) et non modifiée sur ce point par le protocole du 6 août 1914 promulgué par décret du 27 mai 1922 (5), contient un article 9 relatif à l'état-civil des indigènes. Des fonctionnaires désignés par chacune des puissances recevront les déclarations de naissance, mariage ou décès que « voudront leur faire les indigènes en vue de se constituer un état-civil ». Les déclarations seront transcrites sur des registres qui seront centralisés au greffe du tribunal mixte.

L'organisation de l'état-civil aux Nouvelles-Hébrides n'est donc que facultative pour les indigènes.

Togo. — Un arrêté en date du 17 novembre 1921 (6) avait rendu obligatoires dans plusieurs centres urbains les déclarations de naissance et de décès des indigènes. Mais, ces dispositions étant restées lettre morte, une circulaire du commissaire de la République du 20 novembre 1923 a rappelé leur observation et prescrit dans d'autres centres la tenue de registres d'état-civil analogues à ceux qui sont tenus en Afrique occidentale (les déclarations d'état-civil n'étant, toutefois, dans ces derniers centres, que facultatives).

Ces dispositions resteront en vigueur jusqu'à la mise en application du *Coutumier indigène* (7) dont les articles 19 à 23 réglementent l'état-civil.

Cameroun. — Un arrêté du commissaire de la République du 30 juin 1917 (8) avait institué, dans chaque subdivision, des registres sur lesquels les mouvements d'état-civil intéressant les indigènes « pourraient être inscrits à la demande des intéressés, de leurs

(1) Cour d'appel de Nouméa, 28 février 1920 (R. 1920, 3, 96 et note) ; Trib. civ. de Nouméa, 8 août 1923 (R. 1924, 3, 111).

(2) V. au *Recueil* les notes sous les arrêts précités. *Adde* les observations de Solus, *op. cit.*, n° 306.

(3) V. les lettres du procureur général de la Nouvelle-Calédonie sur le mariage des indigènes (R. 1919, 2, 1 et suiv.), qui propose d'appliquer aux indigènes les règles du décret du 14 juin 1861 relatif au mariage des étrangers immigrants d'origine inconnue ou de pays dans lesquels la famille civile n'est pas constituée (solution qui, tout en procédant d'excellentes intentions, paraît bien contestable en droit) et qui conseille de ne pas infliger les peines de l'art. 199 du Code pénal au missionnaire qui a béni le mariage des indigènes avant toute célébration civile.

(4) R. 1907, I, 161.

(5) R. 1922, I, 812.

(6) R. 1922, I, 382.

(7) R. 1927, I, 371. — V. ci-dessus, § 519, p. 385.

(8) R. 1922, I, 397.

ascendants ou de leurs successeurs ». Une circulaire du même jour prévoyait les détails d'application de l'arrêté, qui a été abrogé depuis et remplacé par un nouvel arrêté du 15 juillet 1930 (1), qui a rendu les déclarations obligatoires.

§ 529

Dispositions assurant la sécurité des transactions et l'exécution des obligations. — Le maintien de l'ordre social exige que la sécurité des transactions et l'exécution des obligations soient assurées. C'est là un principe de salut public dont l'abandon ou l'oubli entraînent la désorganisation de la société. L'ordre public est donc intéressé aux dispositions prises à cet effet par le législateur colonial.

Ces dispositions concernent notamment :

1° la preuve des actes et la constatation des conventions ;

2° l'enregistrement des contrats ;

3° le commerce entrepris en Indo-Chine par les asiatiques étrangers au sujets français ;

4° la contrainte par corps.

§ 530

Preuve des actes et constatation des conventions. — Les législations indigènes ne contiennent généralement, en ce qui concerne la preuve des actes juridiques et la constatation des conventions, que des dispositions tout à fait insuffisantes. Pour remédier à ce grave défaut, et obéissant à des considérations d'ordre public colonial, le législateur a entrepris d'édicter, dans certaines colonies, une réglementation particulière.

Inde. — Le règlement du 27 janvier 1778 dispose, à l'article 6, que les obligations sous seing privé entre indigènes doivent être passées en présence de deux témoins qui y apposent leurs signatures ; s'il s'agit d'obligations relatives à des sommes d'argent, le billet devra être signé de l'emprunteur, du prêteur et de celui qui l'a écrit (2).

Afrique occidentale. — L'usage de l'écriture étant très peu répandu parmi les populations qui habitent les territoires de l'Afrique occidentale, le seul mode de preuve qui exista pendant longtemps fut la preuve testimoniale. Un arrêté local du 5 novembre 1830, conforme à cette situation de fait, avait expressément décidé, en ce qui concerne le Sénégal, que « les juges pourraient ordonner la preuve testimoniale, à quelque somme que pût monter l'objet des conventions, s'il y avait parmi les contractants des gens qu'ils estimeraient illettrés ». Ce régime engendra de tels abus que

(1) R. 1931, 1, 435. — Modifié par arrêtés des 12 avril, 6 mai et 31 août 1931 (R. 1932, 1, 567, 568, 570.

(2) Cf. Sorg, *Traité du droit hindou*, p. 360 ; J. Sanner, *Le droit civil applicable aux hindous*, fasc. III, p. 178 et suiv. M. Sanner examine le problème de la force exécutoire actuelle du règlement de 1778.

l'arrêté du 5 novembre 1830 fut rapporté par le décret du 1er octobre 1897 (1). La question cependant n'était pas résolue, puisque, en fait sinon en droit, rien n'était changé.

C'est pour résoudre le problème que fut rendu le décret du 2 mai 1906 (2). Désireux avant tout de respecter « les règles et formes coutumières non contraires aux principes de la civilisation française » auxquelles sont soumises les conventions entre indigènes, le décret de 1906 entendit néanmoins donner aux indigènes le moyen de s'assurer une preuve certaine des contrats passés entre eux. Dans ce dessein, étant donné un acte écrit qui peut être rédigé en français par toute personne et en autant d'exemplaires qu'il plaît aux intéressés, la procédure instituée par le décret consiste essentiellement en une « affirmation » donnée (par devant témoins s'il y a lieu) par le commandant de cercle ou chef de poste, que cet écrit est sincère et bien conforme à la volonté des parties préalablement interrogées à ce sujet (3).

En conséquence de cette affirmation, l'acte « a la même valeur que l'acte sous-seing privé reconnu ou légalement tenu pour reconnu du Code civil ». Aux termes de l'article 5, « il acquiert date certaine du jour de l'inscription de la formule (d'affirmation) » (art. 5). Mais il n'a pas la force exécutoire (4).

La procédure instituée par le décret de 1906 est seulement facultative, et les indigènes sont libres d'en user ou non (5). Cette solution n'est pas douteuse : elle résulte de l'article premier du décret. « Les conventions..., dit ce texte, *peuvent* être constatées... ».

Afrique équatoriale. — Pour les mêmes motifs d'insécurité de la preuve testimoniale, une réglementation analogue à celle de 1906 en Afrique occidentale a été mise en vigueur par décret du 29 septembre 1920 (6).

Quelques variantes de détail peuvent être considérées comme des perfectionnements :

C'est ainsi que l'article 2 du décret de 1920 prévoit qu'il sera dressé autant d'originaux qu'il y a de parties ayant des intérêts distincts, sauf leur assentiment à ce qu'il ne soit dressé qu'un seul original, déposé chez le chef de la subdivision ou de la circonscription qui appose la formule d'affirmation.

C'est ainsi encore que l'article 6 dispose que « les conventions entre indigènes présentées à l'affirmation seront transcrites *in extenso* sur un registre spécial tenu par le chef de subdivision ou le chef de circonscription ».

(1) R. 1898, 1, 11.

(2) R. 1906, 1, 305.

(3) La procédure d' « affirmation » est exposée en détails par l'article 3 du décret ; *adde* l'instruction du gouverneur général du 19 octobre 1906 (R. 1907, 1, 393).

(4) Cf. en ce sens, le rapport qui précède le décret et l'instruction du 19 octobre 1906 citée à la note précédente.

(5) V. cependant Trib. de 1re inst. de Dakar, 29 juillet 1915 (R. 1916, 3, 163) et note critique. — Dans une espèce où les dispositions du décret de 1906 n'ont pas été invoquées, alors qu'elles auraient pu l'être : Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 20 mai 1910 (R. 1910, 3, 240).

(6) R. 1921, 1, 160.

Côte des Somalis. — Un décret du 23 mai 1925 (1), s'inspirant de ce qui a été fait en Afrique occidentale et équatoriale, soumet les contrats passés entre indigènes à la procédure d'affirmation devant l'administrateur chef du district.

La réglementation et les effets de cette procédure sont la reproduction de ceux qui résultent, en Afrique équatoriale, du décret du 29 septembre 1920, avec les perfectionnements que ce dernier avait apporté lui-même au régime en vigueur en Afrique occidentale.

Cependant, il est à noter que le décret du 23 mai 1925 ne s'explique pas aussi clairement que les décrets de 1906 et 1920 sur le caractère facultatif de la procédure d'affirmation qu'il institue. La même solution semble toutefois devoir être admise, puisque le but visé par le décret de 1925 est identique, de l'avis même de son rapporteur, à celui qui a été poursuivi dans les autres colonies de l'ouest africain.

Taïti. — Il existait aussi à Taïti des arrêtés du 15 octobre 1851 et 16 novembre 1861, édictant des formes spéciales relativement à la conclusion des conventions entre indigènes ; mais la jurisprudence tient ces arrêtés pour abrogés du fait de l'application de la loi française à Taïti, en conséquence de la loi du 28 mars 1866 et du décret du 18 août 1868 (2).

§ 531

Enregistrement des contrats. — L'enregistrement des contrats passés entre indigènes, ou tout au moins de certains d'entre eux, a été rendu obligatoire dans plusieurs colonies. Cette mesure n'a pas seulement pour but de procurer des ressources budgétaires à la colonie. Elle possède en outre des effets civils importants : tantôt elle contribue à assurer la certitude de la date des contrats passés entre indigènes ; tantôt même elle est nécessaire à la validité du contrat lui-même. Ainsi apparaissent les considérations d'ordre public colonial qui sont à la base des prescriptions concernant la matière.

Inde. — Un arrêté du 11 décembre 1841, généralisant les dispositions de l'article 4 du règlement du 18 novembre 1769 (3), avait décidé que tous actes de ventes d'immeubles ne seraient valables qu'autant qu'ils seraient passés par un acte public. Cette disposition a été modifiée par l'arrêté du 19 avril 1856, dont l'article premier stipule pour « l'authenticité prescrite pour la validité des actes de vente d'immeubles faites sous-seing privé entre indiens (ou entre européens et indiens) sera remplacée par un enregistrement sommaire dans les bureaux du domaine ».

Cet enregistrement obéit aux règles spéciales et doit être fait dans les délais fixés par les textes qui visent la matière. Son effet

(1) R. 1925, 1, 569.

(2) Trib. sup. Papeete, 17 septembre 1910 (R. 1911, 3, 81, avec note qui émet des doutes sur la rectitude de la solution).

(3) Cf. Sorg, *Traité de droit hindou*, p. 361.

est de donner date certaine aux actes qui y sont soumis, et la sanction consiste dans des doubles droits et dans l'impossibilité de produire l'acte non enregistré en justice (1).

Indo-Chine. — L'enregistrement des actes indigènes a été institué, pour la Cochinchine et le Cambodge, par arrêtés du gouverneur général approuvés par décret du 9 mars 1900 ; puis par arrêté du 13 novembre 1900, approuvé par décret du 2 février 1901 ; ensuite par arrêté du 16 avril 1916, approuvé par décret du 5 janvier 1917 (2), applicable en Cochinchine, au Tonkin, en Annam, au Cambodge et à Battambang.

Ces textes réservent le droit des indigènes de passer leurs actes et conventions selon les coutumes et les formes locales, en langue indigène et en caractères (3). L'enregistrement est, en principe, facultatif, sauf pour les actes relatifs à des immeubles, barques ou bestiaux. Mais il est nécessaire pour la production en justice (4).

Madagascar. — Reprenant et renforçant les dispositions du droit local consacrées par les arrêtés du gouverneur général du 10 décembre 1904 (5) relatif aux droits d'enregistrement et de timbre, et du 8 septembre 1909 (6) relatif à la procédure indigène, un arrêté du gouverneur général du 13 juin 1910 (7) a soumis l'enregistrement des actes passés par les indigènes à une réglementation d'ensemble, refondue par un arrêté du 4 novembre 1919 (8).

Aux termes de cet arrêté, tous les actes juridiques passés entre indigènes sont soumis à l'obligation de l'enregistrement : actes de l'état-civil, adoptions (9), testaments, successions, partages, donations, ventes immobilières, locations, contrats de fehivavany, prêts d'argent, quittances, actes de société, actes de notoriété. L'enregistrement est effectué par des fonctionnaires désignés (les chefs de circonscription indigènes), sur des registres spéciaux et selon des règles établies par les articles 4 à 7 de l'arrêté (10).

Seuls sont dispensés de l'obligation de l'enregistrement, aux termes de l'article 3 : 1° les actes passés suivant la réglementation foncière sur l'immatriculation ; 2° les contrats commerciaux proprement dits, passés par les commerçants patentés entre eux ou avec les particuliers à raison de leur commerce ou industrie (11) ;

---

(1) Sur ces questions, cf. Sorg., *op. cit.*, p. 362 et 363.

(2) V. les références au chapitre X (Impôts), § 388, p. 127. — La refonte de 1929-1930 n'a pas touché à l'arrêté concernant les actes indigènes.

(3) Le fait d'avoir employé la langue française n'a pas pour effet de soustraire l'acte à l'application de la loi indigène (art. 2).

(4) Pour l'application : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 18 juin 1909 (R. 1910, 3, 181) ; 15 décembre 1911 (R. 1912, 3, 160).

(5) R. 1905, 1, 268.

(6) R. 1910, 1, 746.

(7) R. 1912, 1, 460.

(8) R. 1921, 1, 732. — V. le Ch. V (Impôts), § 388, p. 128.

(9) Cour d'appel de Madagascar, 26 décembre 1918 (R. 1919, 3, 60).

(10) Sur les conséquences du défaut de signature des parties sur le registre, v. Cour d'appel de Madagascar, 9 août 1923 (R. 1923, 3, 230).

(11) V. Cour d'appel de Madagascar, 19 septembre 1918 (R. 1920, 3, 279); 9 août 1923 (R. 1923, 3, 232).

3° les contrats passés par les éleveurs ou agriculteurs en vue de l'échange et de la vente de leurs produits tirés de l'élevage ou de l'agriculture.

Les arrêtés de 1910 et de 1919 ne signalent pas d'autres exceptions à l'obligation de l'enregistrement. Ils ne parlent point notamment des prêts familiaux et testaments, qui sont exemptés par l'article 138 de l'arrêté du 8 septembre 1909 et auxquels la jurisprudence paraît disposée à maintenir cette dispense (1). Ils ne parlent pas davantage des contrats reconnus en justice ; mais la jurisprudence a, ici encore, comblé la lacune : la Cour d'appel de Madagascar a estimé avec raison que l'entérinement d'un accord par le juge qui en donne acte aux parties a la même valeur que la déclaration de cet accord au chef de la circonscription (2).

La sanction de l'obligation de l'enregistrement est singulièrement énergique. L'enregistrement, porte l'article premier, est requis « à peine de nullité » ; et l'article 8 ajoute que « l'acte non enregistré est considéré comme non existant ». Les arrêtés de 1910 et 1919 ne font, sur ce point, que reproduire les dispositions antérieures prises par le législateur colonial français (3). C'est là, on le voit, une différence notable avec les conséquences de l'inobservation de l'enregistrement en Indo-Chine et même de la procédure d'affirmation mise en vigueur en Afrique occidentale par le décret du 2 mai 1906 et étendue à l'Afrique équatoriale et à la Côte des Somalis (4). Il en résulte que l'acte non enregistré ne pourra être prouvé par aucun autre mode de preuve, en particulier par la preuve testimoniale (5).

Pour qu'une telle sanction soit encourue, il faut que l'acte litigieux ait été passé après la promulgation des arrêtés qui la prononcent. La Cour d'appel de Madagascar l'a justement écartée relativement à des actes passés avant l'occupation française, sous le régime des lois et règlements indigènes (6).

§ 532

Réglementation du commerce asiatique en Indo-Chine. — La difficulté de contracter en sécurité avec les indigènes sujets français et encore plus avec les asiatiques étrangers, surtout les chinois, a amené le législateur français à édicter des mesures destinées à assurer l'identité des commerçants asiatiques et à garantir l'exécution des conventions. Ces mesures rentrent, à juste titre, dans la conception de l'ordre public colonial, qui exige que les relations commerciales soient entourées d'une parfaite sécurité.

(1) Cour d'appel de Madagascar, 9 décembre 1920 (R. 1921, 3, 149); 5 juillet 1923 (R. 1923, 3, 191) ; 4 juillet 1929 (R. 1932, 3, 168).

(2) Cour d'appel de Madagascar, 29 juillet 1920 (R. 1921, 3, 256) ; *adde* 16 mai 1907 (R. 1908, 3, 25).

(3) Cf. Cour d'appel de Madagascar, 2 avril 1903 (R. 1906, 3, 82) ; 31 décembre 1908 (R. 1909, 3, 91).

(4) V. plus haut, § 527.

(5) Cour d'appel de Madagascar, 9 avril 1923 (R. 1923, 3, 236).

(6) Cour d'appel de Madagascar, 7 décembre 1904 (R. 1906, 3, 82) ; 9 décembre 1920 (R. 1921, 3, 149).

Un premier décret du 27 février 1892 réglementait le commerce ou l'industrie exercés par les asiatiques étrangers et sujets français (1). Mais, ce décret ne s'appliquant, ainsi que le dit expressément l'article premier, qu'au « territoire français de l'Indo-Chine », c'est-à-dire en Cochinchine et dans les concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane, il en résultait que le but visé n'avait été que partiellement atteint. Dans les pays de protectorat de l'Union indo-chinoise, les transactions avec les asiatiques continuaient de n'offrir que peu de sécurité.

Aussi, sur les instances de la Chambre de commerce de Hanoï, un arrêté du gouverneur général du 22 avril 1910 (2), approuvé par décret du 21 octobre 1910 (3), fixa-t-il les dispositions applicables aux asiatiques étrangers exerçant un commerce ou une industrie quelconque sur le territoire du protectorat du Tonkin. Puis ces dispositions furent étendues à l'Annam par l'arrêté du 23 octobre 1911 (4) et au Cambodge par l'arrêté du 12 janvier 1912 (5), approuvé par l'article 114 du décret du 16 février 1921 (6).

Enfin, un arrêté du gouverneur général du 1er mai 1914 (7) a promulgué au Laos le décret du 27 février 1892.

Deux réglementations sont donc désormais en vigueur en Indo-Chine relativement à cette matière : l'une, celle du décret du 27 février 1892, qui concerne la Cochinchine, les concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane et le Laos ; l'autre, celle de l'arrêté du 22 avril 1910, qui concerne le Tonkin, l'Annam et le Cambodge.

On y ajoutera le décret du 29 septembre 1927 (8), qui impose aux chinois l'obligation d'utiliser, dans les termes de leurs livres, les caractères latins et les chiffres arabes.

Décret du 27 février 1892 (Cochinchine, Hanoï, Haïphong et Tourane, Laos). — Le décret du 27 février 1892 prévoit une double série de mesures consistant dans la soumission des commerçants asiatiques sujets français et étrangers, d'une part, à certaines dispositions du Code de commerce français, d'autre part, à certaines obligations spéciales.

L'article 1er du décret de 1892 rend tout d'abord applicables aux asiatiques étrangers et sujets français un certain nombre de dispositions des livres I et III du Code de commerce métropolitain et des lois spéciales qui l'ont modifié ; ce sont celles qui concernent les sociétés, les contrats commerciaux (gage, commission, transport,

(1) Par son libellé, le décret « porte réglementation du commerce chinois en Indo-Chine ». Cette formule est doublement inexacte: d'une part, il ne s'agit pas exclusivement du commerce chinois ; d'autre part, le décret ne s'applique pas à toute l'Indo-Chine.
(2) R. 1911, 1, 394.
(3) R. 1911, 1, 126.
(4) R. 1913, 1, 559.
(5) R. 1913, 1, 619.
(6) R. 1921, 1, 676.
(7) R. 1916, 1, 294.
(8) R. 1927, 1, 857.

achats et ventes), la lettre de change et le billet à ordre, les faillites (1) et les banqueroutes : articles 1er,15 et 16, 18 et 50, modifiés par la loi du 24 juillet 1867 (2), 64, 91 à 189, 437 à 614 du Code de commerce (sauf modification de l'article 584, alinéa 1er qui remplace les peines de la banqueroute simple du Code pénal métropolitain par les peines du Code pénal rendu applicable aux asiatiques par décret du 16 mars 1880, aujourd'hui remplacé par le décret du 31 décembre 1912) (3).

L'article 2, dont les dispositions ont été confirmées par l'article 7 du décret du 16 octobre 1896 et par l'article 114 du décret d'organisation judiciaire du 16 février 1921, ajoute que les asiatiques commerçants relèveront des tribunaux de commerce français, tels qu'ils fonctionnent en Indo-Chine, qui jugeront selon la loi et la procédure françaises.

Par application de ce texte, la jurisprudence a reconnu que l'incompétence des tribunaux indigènes en cette matière était d'ordre public (4). Seuls donc resteront soumis aux juridictions indigènes ou statuant en matière indigène les litiges qui n'entraînent pas la compétence commerciale (5) ou qui constituent un incident, une question préjudicielle au litige commercial (6).

De cet ensemble de dispositions il résulte que, relativement aux matières commerciales prévues par le décret de 1892, il n'y a aucune distinction à faire entre les européens et les asiatiques étrangers ou sujets français : tous sont soumis à la même loi qui, appliquée par les mêmes juridictions, leur impose les mêmes obligations, sous les mêmes sanctions (7).

C'est d'ailleurs pourquoi les lois qui ont, depuis la promulgation du décret de 1892, modifié le Code de commerce ou la loi de 1867 doivent être considérées comme applicables aux asiatiques étrangers ou sujets français, dès l'instant, bien entendu, que ces lois ont été

(1) En matière de faillite, un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 22 mars 1912 (R. 1912, 3, 188) semble même disposé à se passer des dispositions du décret de 1892, sur l'application duquel il pouvait y avoir difficulté en l'espèce, à raison de la question de sa promulgation à Tourane. La faillite, en tant que loi de police et de sûreté, serait, d'après cet arrêt, applicable aux chinois comme elle l'est aux autres étrangers. Cf. la note sous l'arrêt au *Recueil*. Cette interprétation mérite d'être soulignée ; car la faillite pourrait, à ce titre et comme institution d'ordre public colonial, être étendue aux indigènes commerçants de toutes les colonies : en ce sens Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 22 juin 1928 (R. 1928, 3, 128), qui applique l'article 559 du Code de commerce à un indigène musulman comme disposition d'ordre public.

(2) Sur l'application de la loi de 1867 aux sociétés constituées entre chinois, V. Solus, *op. cit.*, nº 153.

(3) V. la 2e partie de ce chapitre, § 566, p. 488.

(4) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 8 avril 1904 (R. 1904, 3, 150) ; 28 novembre 1907 (R. 1908, 3, 111) ; 1er juillet 1915 (R. 1916, 3, 95) ; Cour d'appel de Saigon, 27 avril 1922 (R. 1924, 3, 101) ; Cour d'appel de Hanoï, 10 octobre 1924 (R. 1926, 3, 36). *Contra*, Trib. de 1re inst. de Pnom-Penh, 30 août 1927 (R. 1929, 3, 34) ; Cour d'appel de Hanoï, 31 mai 1929 (R. 1930, 3, 101) et note critique.

(5) Req. rej. 26 avril 1904 (R. 1904, 3, 121).

(6) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 27 juin 1912 (R. 1913, 3, 22).

(7) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 8 avril 1904 (R. 1904, 3, 150) ; 10 mars 1905 et 21 septembre 1906 (R. 1907, 3, 129) ; 2 août 1912 (R. 1913, 3, 297); *adde* note sous Cour d'appel de l'Indo-Chine, 27 juin 1912 (R. 1913, 3, 22).

elles-mêmes promulguées en Indo-Chine. Décider le contraire (1) serait méconnaître non seulement le texte même du décret de 1892 qui a mis en vigueur tels et tels articles du Code de commerce et de la loi de 1867 (et non pas la teneur actuelle de ces articles), mais encore et surtout ce serait aller contre son esprit.

En outre, afin de permettre aux autorités et aux commerçants européens de connaître exactement l'identité des commerçants asiatiques et de les suivre dans leurs différentes exploitations commerciales, le décret de 1892, dans ses articles 3 et suivants, a imposé aux asiatiques l'obligation de faire certaines déclarations.

Aux termes de l'article 3, ils doivent, dans les huit jours qui la précèdent, déclarer l'ouverture de leur maison de commerce. Cette déclaration doit comporter l'indication du nom du déclarant et de ses associés solidaires et en nom, de leur numéro matricule et de la congrégation à laquelle ils appartiennent s'ils sont chinois (2), du lieu de l'exploitation, de la raison sociale, de la signature et de l'empreinte du cachet des déclarants, etc... De même, lorsqu'ils cessent leur exploitation par suite de cession, liquidation, retrait de la société, ils doivent en faire la déclaration dans les trois mois qui précèdent cette cessation (3). Contre ceux qui ne se sont pas soumis à ces obligations, les articles 11 à 14 du décret prononcent des pénalités d'amende et d'emprisonnement (4).

Enfin, l'article 6, qui prévoyait que les livres de commerce pourraient être tenus dans les formes du pays et dans la langue du commerçant, a été abrogé par le décret du 29 septembre 1927 précité, qui prescrit aux commerçants étrangers, en Indo-Chine, d'utiliser dans leurs livres les caractères latins et les chiffres arabes. Les dits livres seront au surplus « cotés, paraphés et visés par le président du tribunal de l'arrondissement ou par le juge délégué à cet effet ».

Arrêté du 22 avril 1910 (Tonkin, Annam et Cambodge). — Les dispositions de l'arrêté du gouverneur général du 22 avril 1910 correspondent, mot pour mot le plus souvent, à la seconde catégorie de mesures édictées par le décret du 27 février 1892 (5).

Ne visant que les commerçants chinois établis dans les pays de protectorat et considérant la grande facilité qu'avaient ceux-ci de quitter le pays et d'échapper ainsi à toute responsabilité, l'arrêté de 1910 a eu pour but de permettre de fixer de façon exacte leur identité et de préciser les conditions dans lesquelles ils peuvent exercer leur commerce.

---

(1) C'est pourtant ce qu'a soutenu, sans d'ailleurs fournir d'argument, M. Dureteste, *Le régime des sociétés commerciales en Indo-Chine française*, Jour. Soc., 1926, p. 529.

(2) Sur les congrégations chinoises, v. t. Ier, ch. II, § 78, p. 191.

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 10 mars et 21 septembre 1906 (R. 1907, 3, 129) ; 30 décembre 1907 (R. 1909, 3, 4) ; 2 août 1912 (R. 1913, 3, 297).

(4) L'art. 11 a été modifié par le décret du 18 mai 1928 (R. 1928, 1, 601).

(5) L'arrêté du 22 avril 1910 ne reproduit pas la première catégorie de mesures édictées par le décret de 1892. Il s'en suit que, dans les pays de protectorat, les asiatiques commerçants protégés ou étrangers assimilés ne sont pas justiciables des tribunaux français (Cour d'appel de Hanoï, 22 février 1929, R. 1930, 3, 99).

On retrouve donc ici les déclarations prévues par le décret de 1892 à l'ouverture et à la cessation du commerce. D'une part, l'article 2 décide que « tout asiatique étranger qui veut faire le commerce ne pourra en commencer les opérations qu'après s'être présenté à la résidence et avoir fait une déclaration écrite en sa langue ou en français », déclaration dont le contenu est indiqué par l'article 3, lequel reproduit l'article 4 du décret de 1892. D'autre part, l'article 7, copie de l'article 7 du décret de 1892, prescrit à l'asiatique qui cesse son commerce de le déclarer à la résidence.

Comme sous le régime du décret de 1892, des peines d'amende ou d'emprisonnement sont portées par les articles 10 à 13 de l'arrêté de 1910 contre les négociants asiatiques qui ne se sont pas conformés à la réglementation prescrite.

Enfin, relativement à la tenue des livres, l'article 6 de l'arrêté de 1910 se trouve modifié par le décret du 29 septembre 1927 précité de la même manière que le décret de 1892.

§ 533

Contrainte par corps. — A raison de l'insuffisance des garanties réelles que peuvent offrir les indigènes, ainsi que les imperfections de l'état-civil, grâce auxquelles les indigènes peuvent se soustraire à l'exécution de leurs obligations, la contrainte par corps est souvent le seul procédé efficace pour assurer le respect de leurs engagements. Elle peut donc être considérée comme une mesure d'ordre public colonial, propre à favoriser la sécurité des rapports juridiques.

Un décret du 12 août 1891 avait déclaré applicable aux colonies la loi du 22 juillet 1867 qui abolit la contrainte par corps. On s'est vite aperçu que cette mesure était trop hâtive, en ce qui concernait les indigènes. Toutefois, la question ne s'est pas posée absolument dans les mêmes termes pour toutes les colonies. Dans l'Inde et en Indo-Chine elle présente un aspect particulier.

Inde. — Le décret du 12 août 1891, rappelé ci-dessus, avait été interprété par les juridictions de l'Inde comme abolissant la contrainte par corps à l'égard de toutes personnes ; la généralité de ses termes ne permettait pas de faire une distinction entre les européens et les indigènes. Mais la pratique ne tarda point à démontrer le danger de cette solution : outre les raisons générales qui militent en faveur de l'application de la contrainte par corps aux indigènes dans les colonies, il existe, dans l'Inde, un péril particulier : la proximité du territoire anglais permet au débiteur de mauvaise foi de s'y réfugier rapidement pour se soustraire à l'exécution de ses obligations.

C'est pourquoi un décret du 12 février 1898 (1) a abrogé le décret de 1891 à l'égard des indigènes, lesquels se trouvent donc, comme par le passé, contraignables par corps en matière civile et commerciale aussi bien qu'en matière pénale.

(1) R. 1898, 1, 159.

L'application du décret de 1898 a été, il est vrai, suspendue pendant la grande guerre par arrêté du gouverneur du 27 mars 1915 (1). Mais elle a été rétablie par arrêté du 12 mars 1921 (2).

Indo-Chine. — Le revirement a été plus rapide encore.

Dès le 24 juillet 1893, un décret restreignait aux français, européens et assimilés, la disposition de la loi du 22 juillet 1867, portant suppression de la contrainte par corps en matière civile et commerciale. L'article 2 ajoutait : « Il n'est rien modifié à la législation en vigueur en Cochinchine et dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine concernant l'application de la contrainte par corps contre les indigènes et asiatiques assimilés ».

Cette rédaction a fait naître une difficulté. L'article 2 précité maintenait le régime existant de la contrainte par corps, tel que le prévoit et conçoit le droit annamite. Or, le droit annamite ne se fait pas de la contrainte par corps une conception absolument analogue à la nôtre (3). Il ne l'envisage pas comme une épreuve de solvabilité, mais plutôt comme une peine, comme un châtiment qui doit être infligé en toute matière et contre tous les débiteurs qui ne payent pas et par cela seul qu'ils ne payent pas.Il y a ainsi, entre la contrainte par corps de la loi annamite et la contrainte par corps de nos lois des 17 avril 1832 et 16 décembre 1848,certaines différences.

Ces différences rendent particulièrement intéressante la question de savoir à laquelle de ces deux contraintes sont soumis les indigènes (4).

Notons tout d'abord que, s'il s'agit de l'exécution d'un contrat passé entre indigènes exclusivement et ayant donné lieu à une contestation tranchée par les tribunaux indigènes, la solution n'a jamais été douteuse : le tribunal indigène appliquera la contrainte par corps indigène, telle que la réglemente la loi locale (annamite, laotienne, cambodgienne, etc...) Cette solution,qui dérive des principes généraux, est celle de la jurisprudence (5).

Mais la difficulté surgit lorsqu'il s'agit d'une contestation née entre européens ou assimilés et indigènes ou assimilés, contestation qui, d'après les principes que nous étudierons plus loin (6), est jugée par les juridictions françaises. Le créancier européen doit-il alors,

---

(1) R. 1915, 1, 447.
(2) R. 1922, 1, 188.
(3) *Code annamite*, Trad. Philastre, t. I, art. 23, p. 203.
(4) Ce que nous venons de dire en visant les différences qui séparent la contrainte par corps telle qu'elle résulte du Code de Gia-Long et la contrainte par corps française est également vrai, quoique les différences soient moindres, dans les pays de l'Indo-Chine qui ne suivent plus le Code de Gia-Long et chez lesquels existe une réglementation spéciale de la contrainte par corps. V. notamment les art. 351 à 358 du Code civil laotien de 1922, les articles 262 à 278 du code d'organisation des juridictions annamites du Tonkin, et les articles 221 à 244 de l'arrêté du gouverneur général du 16 mars 1910 sur la procédure indigène (R. 1911, 1, 230).
(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 30 juillet 1909 (motifs) (R. 1911, 3, 17) ; 13 mai 1910 et 28 octobre 1910 (motifs) (R. 1911, 3, 136) ; 10 avril 1913 (R. 1914, 3, 27) ; 20 mai 1915 (R. 1916, 3, 36) ; Civ. rej. 28 décembre 1915 (R. 1916, 3, 69).
(6) V. plus loin, § 536.

contre le débiteur indigène, recourir à la contrainte par corps française, ou peut-il invoquer la contrainte par corps indigène ?

Sur cette question,la jurisprudence de la Cour d'appel de l'Indo-Chine a été longtemps divisée (1).

Après s'être prononcée en faveur de l'application de la contrainte par corps telle qu'elle résulte de la loi française (2), la jurisprudence paraît de plus en plus s'orienter vers l'application de la contrainte par corps indigène (3). La solution est exacte. La contrainte par corps indigène étant permise dans plus de cas et avec plus de facilités que la contrainte par corps française, il serait déraisonnable de traiter le français ou assimilé, créancier d'un indigène, plus défavorablement que ne le serait, dans le même cas, le créancier indigène.

La question est, au surplus, tranchée par l'article 223 de l'arrêté du gouverneur général du 16 mars 1910 sur la procédure indigène (4). Si,postérieurement à cet arrêté, quelques arrêts avaient cru pouvoir se prononcer en sens contraire, c'est parce qu'ils le considéraient comme illégal (5) : thèse erronée, et d'ailleurs insoutenable aujourd'hui, depuis que l'article 120 du décret du 61 février 1921 (6) a expressément rangé la procédure indigène parmi les matières sur lesquelles le gouverneur général de l'Indo-Chine exerce le pouvoir législatif.

Quoi qu'il en soit de ces incertitudes et de ces variations de la jurisprudence, il était tout au moins unanimement admis que la contrainte par corps jouait de plein droit et automatiquement au profit du créancier qui obtenait condamnation contre son débiteur. La coutume annamite et l'arrêté du 16 mars 1910 disposaient en ce sens (7), ce qui favorisait la pratique des prêts usuraires qui sont, en Extrême-Orient, excessivement fréquents.

(1) Nous ne signalerons que pour être complet quelques décisions qui ont déclaré que l'indigène échappait à toute contrainte par corps : Trib. civ. de Saigon, 22 juin 1910 (R. 1911, 3, 19) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 29 juin 1911 (R. 1912, 3, 77) ; Crim. cass., 28 novembre 1925 (R. 1926, 3, 99). Ces décisions oublient que le décret de 1891 a été abrogé, en ce qui concerne les indigènes, par le décret de 1893 ; elles sont certainement erronées.

(2) Voir en ce sens : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 20 mars 1903 (R. 1904,3, 166 et note ; 10 juillet 1908 (R. 1908, 3, 291) ; 30 juillet 1909 (R. 1911, 3, 17) ; 13 mai, 20 juin et 28 octobre 1910 (R. 1911, 3, 136) ; 12 novembre 1915 (R. 1916, 3, 262) ; 3 décembre 1915 (R. 1916, 3, 279) ; 8 février 1918 (R. 1919, 3, 52). — *Adde* : Circulaire du procureur général de l'Indo-Chine du 24 juin 1899.

(3) Voir en ce sens : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 4 février 1898 (R. 1899, 2, 46) ; 17 mars 1899 (R. 1899, 2, 150) ; 4 mars 1904 (R. 1904, 3, 166), et note critique ; Trib. de 1re inst. de Saigon, 31 juillet 1918 (R. 1919, 3, 74) ; 11 décembre 1918 (R. 1919, 3, 261) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 14 mars 1919 (R. 1920, 3, 90) ; 19 septembre 1919 (R. 1920, 3, 173) ; Trib. de 1re inst. de Hanoï, 20 septembre 1924 (R. 1925, 3, 236) ; Cour d'appel de Saigon, 24 juin 1927 (R. 1927, 3, 150) ; Req. rej. 8 juillet 1929 (R. 1930, 3, 207).

(4) V. *Recueil* 1914, p. 230. — Art. 223 : « Les jugements et arrêts rendus en toutes matières et par toute juridiction française contre un indigène ou assimilé sont tous et de plein droit exécutoires par la contrainte par corps, que le créancier soit européen ou indigène ».

(5) V. la note sous l'arrêt précité de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 12 novembre 1915 (R. 1916, 3, 252).

(6) R. 1921, 1, 676.

(7) Aux termes de l'article 223 précité, le juge pouvait seulement, par disposition expresse et motivée, ordonner le sursis pendant six mois, ou en affranchir le débiteur lorsque la condamnation ne dépassait pas 50 piastres.

Pour remédier à cette situation « contraire au développement social des populations indo-chinoises », un décret du 17 juillet 1926 (1), complétant l'article 2 du décret du 24 juillet 1893, a décidé qu'en matière civile et commerciale, les tribunaux ne pourraient prononcer la contrainte par corps contre les indigènes qu'à une double condition : sur la demande expresse du créancier et seulement en cas de mauvaise foi du débiteur constatée par le jugement (2). Le décret de 1926 ajoute d'ailleurs qu'en tout état de cause et même après incarcération, il pourra en être référé au juge par le débiteur.

Le décret de 1926 institue donc un large contrôle judiciaire en matière de contrainte par corps contre les indigènes.

Autres colonies. — Il est remarquable que,dans les colonies autres que l'Inde et l'Indo-Chine (même dans celles qui à cette époque faisaient partie du domaine colonial de la France et où le loi de 1867 avait été promulguée), le décret du 12 août 1891 na semble avoir jamais été invoqué pour soustraire les indigènes à la contrainte par corps. Au contraire, le législateur colonial en a réglementé avec soin les conditions d'exercice, la duréeet le champ d'application.

A Madagascar, c'est l'arrêté du gouverneur général du 8 septembre 1909 (3) sur la contrainte par corps en matière civile et en matière répressive indigène (4) qui a été rendu en exécution de l'article 37 du décret d'organisation judiciaire du 9 mai 1909 (5). Les arrêtés des 16 novembre 1927 (6) et 14 décembre 1928 (7) ont modifié quelques points de détail.

A la Côte des Somalis, à l'arrêté du gouverneur du 19 juin 1907 (8), relatif à la contrainte par corps pour les indigènes détenus pour dettes, il convient d'ajouter l'article 52 du décret du 2 avril 1927 (9), réorganisant la justice indigène, texte qui subordonne l'exercice de la contrainte par corps en matière civile et commerciale à la double condition de demande expresse du créancier et de mauvaise foi du débiteur constatée dans le jugement.

En Afrique occidentale, l'arrêté du gouverneur général du 10 août 1915(10), réglementant la contrainte par corps en matière de justice indigène, a été rendu en exécution de l'article 38 du

(1) R. 1926, 1, 744.
(2) Pour l'application : Req. rej. 8 juillet 1929 précité. V. aussi Cour d'appel de Hanoï, 18 décembre 1931 (R. 1932, 3, 110).
(3) R. 1909, 1, 772. — Cet arrêté ne doit pas être confondu avec l'arrêté de même date sur la procédure civile indigène (V. § 547, p. 453).
(4) L'art. 19 de l'arrêté du 8 septembre 1909 sur la contrainte par corps avait été modifié par arrêté du 29 septembre 1911 (R. 1912, 1, 613) ; mais ce dernier a été abrogé par arrêté du 29 juillet 1912 (R. 1915, 1, 167).
(5) R. 1909, 1, 574.
(6) R. 1928, 1, 567.
(7) R. 1929, 1, 251.
(8) R. 1909, 1, 35.
(9) R. 1927, 1, 528.
(10) R. 1916, 1, 217.

décret d'organisation judiciaire du 16 août 1912 (1). L'article 1er spécifie que la contrainte par corps ne peut être exercée que lorsque « le créancier et le débiteur sont tous deux justiciables des juridictions indigènes », et il ajoute qu'elle « ne peut être appliquée au débiteur lorsque la créance a été cédée à un indigène par un individu justiciable des tribunaux français ». Cette prohibition de la contrainte par corps au profit du créancier européen consacre précisément le résultat que l'on s'est ingénié à éviter en Indo-Chine (2).

Pour qu'il en soit autrement, il faudra que l'européen qui a contracté avec l'indigène ait consenti, — ce que les décrets d'organisation judiciaire lui permettent de faire (3), — à porter le différend devant les tribunaux indigènes : étant alors justiciable des juridictions indigènes, il pourra, aux termes de l'article 1er de l'arrêté du gouverneur général du 10 août 1915 précité, invoquer à son profit le bénéfice de la contrainte par corps (4).

L'application de l'arrêté du 10 août 1915 a été réglementée par une circulaire du gouverneur général du 13 août 1915 (5), et l'article 15 de cet arrêté a été modifié par l'arrêté du gouverneur général du 20 septembre 1921 (6).

En Afrique équatoriale, l'arrêté du gouverneur général du 14 décembre 1910 (7) sur la contrainte par corps en matière civile, commerciale et répressive à l'encontre des justiciables indigènes, avait été rendu en exécution des articles 37 et 69 du décret d'organisation judiciaire du 12 mai 1910 (8). Il n'exigeait point, à la différence de ce qui a été décidé en Afrique occidentale, que le créancier fût, comme le débiteur, justiciable des juridictions indigènes.

L'article 58 du décret d'organisation judiciaire indigène du 29 avril 1927 (9) décide que la contrainte par corps en matière civile et commerciale ne peut s'exercer qu'à la demande expresse du créancier et seulement au cas de mauvaise foi du débiteur constatée par jugement. L'arrêté du gouverneur général de mise à exécution du 3 juin 1929 (10), qui abroge l'arrêté du 14 décembre 1910, réglemente l'exécution de la contrainte par corps. Il résulte du décret et de l'arrêté qu'elle ne peut s'exercer que pour l'exécution des jugements rendus par les tribunaux indigènes.

Aux Iles Sous-le-Vent, les articles 133 à 138 de la codification approuvée par arrêté du gouverneur du 4 juillet 1917 (11) réglementent la contrainte par corps, sans s'expliquer sur la nationalité.

---

(1) R. 1913, 1, 25. Cpr. art. 56 du décret d'organisation judiciaire du 22 mars 1924 (R. 1924, 1, 222).
(2) V. plus haut, p. 421.
(3) V. plus loin, §§ 536, p. 434, et 551, p. 462.
(4) La pratique offre des exemples de cette façon de procéder : v. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 20 juillet 1922 (R. 1922, 3, 226).
(5) R. 1916, 1, 219.
(6) R. 1922, 1, 158.
(7) R. 1915, 1, 30.
(8) R. 1910, 1, 489. — Cpr. l'art. 46 du décret d'organisation judiciaire du 17 février 1923 (R. 1923, 1, 203).
(9) R. 1927, 1, 468.
(10) R. 1930, 1, 138.
(11) R. 1919, 1, 708.

Au Cameroun, la contrainte avait fait l'objet des articles 14 à 24 de l'arrêté du commissaire de la République du 1er juillet 1921 (1), abrogeant l'arrêté du 19 avril 1917 (2).

L'article 58 du décret sur la justice indigène du 31 juillet 1927 (3) reproduit une disposition identique à celle de l'article 58 précité du décret du 29 avril 1927, réorganisant la justice indigène en Afrique équatoriale. Il a été suivi d'un arrêté de mise en exécution du 11 septembre 1928 (4) dont les articles 4 à 14 sont relatifs à la contrainte par corps.

Au Togo, l'arrêté du commissaire de la République du 8 mars 1923 (5) a été rendu en exécution des articles 73 et 86 du décret d'organisation judiciaire du 22 novembre 1922 (6).

Dans toutes ces colonies, les différents décrets et arrêtés qui réglementent la contrainte par corps, en s'inspirant d'ailleurs des coutumes locales, énoncent (presque tous expressément) que les européens et les assimilés ne peuvent en aucun cas y être soumis.

SECTION IV.

Juridictions indigènes.

§ 534

Compétence des juridictions indigènes. — Le législateur colonial français, dans la plupart des colonies, a maintenu ou institué des juridictions spéciales aux indigènes.

Ces juridictions sont composées très différemment. Comme il sera expliqué plus loin, tantôt ce sont de véritables tribunaux indigènes, souvent sous la présidence d'un fonctionnaire français ; tantôt, comme en Cochinchine, les mêmes juges français sont, au civil, compétents en matière française et en matière indigène, sauf, parfois, attribution des litiges indigènes à une chambre spéciale, comme au tribunal de Saigon ou à la Cour d'appel de Hanoï (7).

Pour les développements qui suivent, il faut entendre par juridiction indigène toute juridiction ayant compétence exclusive en matière indigène. Le fait que cette juridiction est instituée par l'autorité française, présidée par un français ou même composée en

(1) R. 1922, 1, 403. — Cet arrêté fixe les mesures d'application du décret du 13 avril 1921 (R. 1922, 1, 384) portant réglementation de la justice indigène.
(2) R. 1922, 1, 396.
(3) R. 1927, 1, 778.
(4) R. 1929, 1, 383.
(5) R. 1925, 1, 261.
(6) R. 1923, 1, 137.
(7) A la Cour d'appel de Saigon la seconde chambre connaît plus spécialement des affaires indigènes : mais l'article 4 du décret du 19 mai 1919 (R. 1919, 1, 650) porte que le premier président peut répartir indistinctement les affaires entre les deux chambres. La question de compétence ne peut donc jamais se poser.

tout ou partie de magistrats français ne lui attribue pas le caractère de juridiction française (1).

Les juridictions indigènes, ainsi définies, ne sont compétentes, en principe, que lorsque toutes les parties en cause sont indigènes. Lorsque le litige intéresse à la fois un français ou assimilé et un indigène, les juridictions françaises sont seules compétentes.

Encore ce principe, qui sera développé au paragraphe suivant, comporte-t-il, comme on le verra, d'importantes exceptions.

§ 535

Litiges n'intéressant que des indigènes. — Principe. — Des différents décrets d'organisation judiciaire indigène il résulte que les juridictions indigènes ne sont compétentes que si le litige concerne exclusivement des indigènes, soit des indigènes originaires de la colonie même, soit des indigènes des colonies voisines ou pays limitrophes (2). Il faut, dans tous les cas, que ces indigènes n'aient pas le statut de nationaux européens ou assimilés.

Si, au mépris du principe de la compétence des juridictions indigènes relativement aux litiges qui n'intéressent que des indigènes, un tribunal français avait été saisi (3), l'incompétence du tribunal

---

(1) C'est à tort que le tribunal de Saigon, par jugement du 16 juin 1928 (R. 1930, 3, 106), a tiré argument du caractère de juridiction française de ce tribunal pour en conclure que les jugements rendus par lui en matière indigène emportent hypothèque judiciaire (V. la note). La 2e chambre de ce tribunal, qui, aux termes de l'article 57 du décret du 16 février 1921, « connaît exclusivement des litiges entre annamites et assimilés quand il y a lieu d'appliquer la loi annamite », est un tribunal indigène, au même titre que la seconde chambre de la Cour d'appel de Hanoï, dont la compétence, réglée par les articles 3, 5 et 6 du même décret, est aussi exclusivement indigène. C'est ce qui a été reconnu en termes exprès, en ce qui concerne cette 2e chambre, par l'arrêt de la Chambre criminelle du 18 mars 1922 (R. 1922, 3, 23). « La deuxième chambre de la Cour d'appel de Hanoï, porte le rapport, dans cette affaire, de M. le conseiller Courtin, bien que composée de magistrats français, n'en est pas moins une juridiction de répression indigène ». Toutefois, l'argument tiré par ce rapport et par l'arrêt du fait que la 2e chambre de la Cour d'appel de Hanoï tiendrait ses attributions d'une ordonnance du roi d'Annam ne paraît pas acceptable. Cette chambre a été instituée, et ses attributions définies d'abord par les décrets des 31 août 1905 (R. 1905, 1, 515) et 9 mars 1918 (R. 1918, 1, 229), et ensuite par les articles précités du décret du 16 février 1921, qui ne renvoie à l'ordonnance du roi d'Annam du 16 juillet 1917 qu'en ce qui concerne les conditions des appels et des recours formés contre les jugements des tribunaux indigènes. D'ailleurs, l'article 15 de cette ordonnance (R. 1919, 1, 109), bien loin d'instituer une chambre spéciale à la Cour d'appel de Hanoï, porte que « la juridiction spéciale d'appel, siégeant à Hanoï, telle qu'elle est ou sera constituée par les *décrets en vigueur*, fonctionne avec l'assistance de deux mandarins annamites désignés par le gouvernement annamite au choix du *gouverneur général* », texte reproduit mot pour mot par l'article 15 du code d'organisation des juridictions annamites du Tonkin de 1921. Cette chambre, instituée par l'autorité française, tient ses pouvoirs des décrets qui l'ont créée et définie. Elle n'en est pas moins, à raison de sa compétence, une juridiction indigène au sens des explications qui vont suivre. — En ce qui concerne le pourvoi en cassation, la définition des juridictions indigènes est tout autre (v. § 560).

(2) En étudiant plus loin l'organisation judiciaire de chaque colonie, nous nous expliquerons avec précision sur ce point, sous la rubrique « des personnes justiciables des juridictions indigènes ».

(3) Nous laissons de côté ici l'hypothèse déjà étudiée et spéciale à la Cochinchine, aux concessions françaises de Hanoï, Haïphong, Tourane et au Laos, rela-

français est-elle d'ordre public, auquel cas elle pourrait être opposée à tout moment de la procédure, par les deux plaideurs et même par le tribunal, d'office ? — Ou bien, au contraire, est-elle seulement d'intérêt privé, auquel cas elle devrait être opposée en première instance et *in limine litis*, par le seul défendeur et jamais d'office par le tribunal lui-même ?

La jurisprudence coloniale n'est pas, à ce sujet, en parfaite harmonie.

Quelques arrêts décident que l'incompétence du tribunal français saisi d'une affaire qui ne concerne que les indigènes est d'ordre public, et qu'en conséquence, elle peut être opposée en tout état de cause, même en appel et par le tribunal français lui-même (1).

Mais la majorité des décisions judiciaires se prononce en faveur de l'incompétence relative, qui doit être proposée *in limine litis* et qui ne peut être soulevée ni pour la première fois en appel, ni par le tribunal lui-même (2).

Cette seconde solution semble seule juridique. Elle s'appuie tout d'abord sur un argument d'analogie, savoir : les dispositions de certains décrets d'organisation judiciaire (3), aux termes desquels l'indigène qui, cité devant une juridiction indigène, prétend avoir un statut susceptible de le soustraire à cette dernière, doit invoquer l'incompétence dès le début de l'instance.

Mais elle s'appuie, en outre, et surtout, sur un argument de droit décisif. Les indigènes peuvent toujours et d'un commun accord, en vertu de dispositions contenues dans les décrets d'organisation judiciaire, porter leurs litiges, qui sont normalement de la compétence des juridictions indigènes, devant les tribunaux français. Ce qu'ils peuvent faire en vertu d'une option expresse, ils le peuvent aussi en vertu d'un accord tacite. Et c'est précisément à quoi aboutit la comparution devant le tribunal français : le fait, pour les indigènes, de se présenter spontanément devant un tribunal français, sans que le défendeur invoque *in limine litis* l'incompétence de celui-ci, implique la volonté des deux plaideurs de se soumettre à sa juridiction.

---

tive aux indigènes et assimilés commerçants qui relèvent des tribunaux de commerce français pour les actes et faits ayant trait à leur commerce. V. les explications données au § 532.

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 29 mars 1905 (R. 1905, 3, 203) ; Trib. de 1re inst. de Saigon, 31 octobre 1917 (R. 1920, 3, 202 et note critique) ; Cour d'appel de Hanoï, 30 octobre 1925 (R. 1927, 3, 58). *Adde* Cour d'appel de Saigon, 12 novembre 1925 (R. 1926, 3, 188 et note). Il s'agissait en l'espèce d'indigènes (dont l'un était domicilié en Cochinchine) qui avaient saisi un tribunal résidentiel de l'Annam.

(2) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 17 juin 1910 (R. 1911, 3, 111) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 30 décembre 1910 (R. 1911, 3, 286) ; 15 mars 1912 (R. 1912, 3, 186) ; 9 février 1915 (R. 1915, 3, 204) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 25 mai 1917 (R. 1917, 3, 253) ; Civ. rej. 6 novembre 1928 (R. 1929, 3, 153) ; Req. rej. 28 janvier 1929 (R. 1929, 3, 157) ; Cour d'appel de Hanoï 30 octobre 1925 (R. 1927, 3, 58) ; 20 juin 1950 (R. 1931, 3, 120).

(3) A titre d'exemple, l'article 2 du décret du 22 mars 1924 (Afrique occidentale), l'article 2 du décret du 29 avril 1927 (Afrique équatoriale), et l'article 2 du décret 31 juillet 1927 (Cameroun).

Faculté pour les indigènes de porter leurs litiges devant les tribunaux français. — La faculté accordée aux indigènes de porter leurs litiges devant les tribunaux français s'explique et se justifie de la même manière que le droit d'option reconnu aux indigènes en faveur de l'application de la loi française (1).

Mais elle produit des effets beaucoup plus restreints que ce dernier. En effet, tandis que l'option en faveur de l'application de la loi française entraîne, d'une part, l'application de la loi française en ce qui concerne les conditions de validité et les effets de l'acte passé, et d'autre part, la compétence des juridictions françaises pour les litiges qui peuvent naître de l'opération (2), la faculté pour les indigènes de saisir les tribunaux français ne vaut que relativement à la détermination de la juridiction compétente. Elle n'a pas trait au fond du droit : de sorte que le tribunal français saisi d'un commun accord par les indigènes, devra continuer de leur appliquer la loi ou coutume indigène.

Toutefois, la différence que nous venons d'établir entre la faculté pour les indigènes de porter leurs litiges devant les tribunaux français et le droit d'option en faveur de l'application de la loi française n'a pas toujours été respectée par le législateur colonial.

Les colonies peuvent, à l'égard du régime auquel elles sont soumises, être réparties en deux groupes.

Premier groupe. — Certains décrets ont confondu la faculté pour les indigènes de saisir les tribunaux français et le droit d'option en faveur de l'application de la loi française. Ils ont fait résulter la seconde de la première et ont décidé en conséquence que les tribunaux français saisis devraient appliquer la loi française. Ainsi en est-il :

A Madagascar : décret du 9 juin 1896, article 16, alinéa 3 (3) non abrogé sur ce point par le décret du 9 mai 1909 (4).

En Afrique occidentale française : décrets du 16 août 1912, article 48 (5), et du 22 mars 1924, article 66 (6).

A la Côte des Somalis : décrets du 4 février 1904, article 3 (7), et du 2 avril 1927, article 62 (8).

Aux Iles Sous-le-Vent : décret du 7 septembre 1897, article 11 (9).

Au Togo : décret du 22 novembre 1922, article 87 (10).

Deuxième groupe. — D'autres décrets d'organisation judiciaire ont, au contraire, nettement spécifié que les indigènes peuvent, —

(1) Sur ce droit d'option, v. § 524.

(2) Cf. H. Solus, *op. cit.*, n° 254 *in fine*. En ce sens : Cour d'appel de Saigon, 9 septembre 1927 (R. 1928, 3, 56) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 6 septembre 1929 (R. 1929, 3, 182). — Encore faut-il pourtant qu'il existe une juridiction française à laquelle les indigènes puissent s'adresser, ce qui n'est pas le cas, par exemple, en Indo-Chine, ailleurs qu'en Cochinchine et dans les 3 concessions (sauf à Pnom-Penh).

(3) R. 1898, 1, 46.

(4) R. 1909, 1, 574.

(5) R. 1913, 1, 25.

(6) R. 1924, 1, 206.

(7) R. 1904, 1, 207.

(8) R. 1927, 1, 528.

(9) R. 1898, 1, 5.

(10) R. 1923, 1, 137.

indépendamment de toute option en faveur de l'application de la loi française, — porter leurs litiges devant les tribunaux français qui continueront de leur appliquer la loi indigène. Ainsi en est-il :

En Indo-Chine : décrets du 1er décembre 1902, article 1er (1) disposant pour le Tonkin, l'Annam et le Laos, et du 16 février 1921, article 109 (2), disposant pour le Tonkin seulement (3).

En Afrique occidentale française : décrets du 10 novembre 1903, article 31 (4),du 16 novembre 1924, articles 14, alinéa 2 et 3 (5) et du 6 décembre 1931, article 7. Il a été relevé plus haut (6) que l'article 66 du décret du 22 mars 1924 sur l'organisation de la justice se prononçait en sens contraire, mais que cette disposition a été évidemment abrogée par les textes postérieurs.

En Afrique équatoriale, l'article 43 du décret du 29 avril 1927 (7), et au Cameroun l'article 43 du décret du 31 juillet 1927 (8), autorisent les indigènes à porter, d'un commun accord, leurs litiges devant les tribunaux français, sans spécifier quelle législation leur est applicable au fond. Mais les décrets antérieurs des 12 mai 1911, article 3 (9) et du 16 avril 1913, article 3 (10), se prononcent en faveur de l'application des coutumes locales.

A Mayotte et aux Comores : décret du 22 octobre 1906, article 19 (11).

Ces derniers décrets paraissent, seuls, conformes à la notion de renonciation à la juridiction indigène, distincte de la renonciation à la loi indigène.

Formes de la soumission des indigènes à la juridiction française. — Certains décrets d'organisation judiciaire permettent aux indigènes de porter leurs litiges devant les tribunaux français sans édicter de formes spéciales. Il suffit que les indigènes « soient d'accord » pour soumettre leurs différends aux tribunaux français (12).

Il n'est donc pas besoin d'une convention expresse et préalable. L'accord pourra résulter d'une déclaration verbale faite à l'audience.

---

(1) R. 1903, 1, 63. — Sur la prétendue illégalité de l'art. 1er du décret du 1er décembre 1902, voir Cour d'appel de l'Indo-Chine, 22 mai 1914 (R. 1914, 3, 224) et la note critique.
(2) R. 1921, 1, 676.
(3) Cette restriction s'imposait. En Cochinchine, il n'y a pas de tribunaux indigènes. En Annam, au Cambodge et au Laos, il n'y a d'autres tribunaux français que les tribunaux résidentiels, dont la juridiction, aux termes mêmes des traités de protectorat, ne peut jamais s'étendre aux litiges entre indigènes. V. Cour d'appel de Saigon, 12 novembre 1925 (R. 1926, 3, 188) et la note.
(4) R. 1904, 1, 18.
(5) R. 1925, 1, 32.
(6) § 524, p. 393.
(7) R. 1927, 1, 468.
(8) R. 1927, 1, 778.
(9) R. 1910, 1, 489.
(10) R. 1913, 1, 507.
(11) R. 1907, 1, 123.
(12) V. plus haut, § 524.

Il pourra même être tacite, implicite (1). C'est ainsi tout d'abord qu'il résultera de la déclaration qu'auront pu faire les indigènes qu'ils entendent contracter sous l'empire de la loi française, qu'ils optent en faveur de son application : cette option emporte, en effet, attribution de compétence aux tribunaux français (2). C'est ainsi encore le plus souvent qu'il résultera de ce fait que le défendeur indigène, assigné par le demandeur indigène devant le tribunal français, n'opposera point *in limine litis* l'exception d'incompétence (3).

Seuls peuvent être cités, comme ayant soumis à un formalisme spécial la faculté pour les indigènes de saisir les tribunaux français :

L'article 16, alinéa 3 du décret du 9 juin 1896, relatif à Madagascar ;

L'article 43 du décret du 29 avril 1927, relatif à l'Afrique équatoriale ;

L'article 62 du décret du 2 avril 1927, relatifà la Côte des Somalis ;

L'article 43 du décret du 31 juillet 1927, relatif au Cameroun ;

L'article 66 du décret du 22 mars 1924, relatif à l'Afrique occidentale, qui exige que « l'accord soit constaté par une convention, dans les conditions fixées par décret du 2 mai 1906 » (4) ;

L'article 87 du décret du 22 novembre 1922, relatif au Togo, qui exige que « l'accord soit constaté par une convention dûment enregistrée par le commandant du cercle ».

Mais tous ces textes, ainsi qu'il a été observé plus haut, ont confondu la soumission aux juridictions françaises avec l'option en faveur de l'application de la loi française.

Litiges que les indigènes peuvent soumettre aux juridictions françaises. — La faculté pour les indigènes de saisir de leurs litiges les juridictions françaises n'est autorisée qu'en matière civile et commerciale, là où la volonté des parties peut équivaloir à la loi.

En matière répressive, les règles de compétence établies impérativement par les décrets d'organisation judiciaire doivent être respectées : il n'y a pas possibilité de prorogation de juridiction.

L'article 88 du décret du 22 novembre 1922, relatif au Togo, le porte expressément. Pour les autres colonies, la même solution résulte par argument *a contrario* des textes des décrets qui ne permettent la soumission volontaire à la juridiction française qu' « en matière civile et commerciale ».

---

(1) La Cour d'appel de Hanoï, par arrêt du 30 octobre 1925 (R. 1927, 3, 58) a jugé que le défaut de comparaître ne saurait être considéré comme une « manifestation positive de volonté suffisante » impliquant acceptation tacite de la compétence de la juridiction française.

(2) V. spécialement Cour d'appel de Saigon, 6 juillet 1922 (R. 1924, 3, 60), et les arrêts cités plus haut § 524, p. 391.

(3) Ceci, du moins, si l'on adopte la solution défendue plus haut § 535, qui est admise par la majorité des décisions judiciaires.

(4) Sur ces conditions, voir ci-dessus, § 530, p. 412.

Renonciation à la juridiction française. — Lorsque les indigènes ont, d'un commun accord, soumis leurs différends aux juridictions françaises, peuvent-ils, par la suite, renoncer à la compétence de ces juridictions et saisir les juridictions indigènes qui étaient normalement compétentes ?

Un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 25 juillet 1912 (1), s'est prononcé pour l'affirmative. La compétence de la juridiction française résulte, en effet, dans cette hypothèse, de la volonté des parties et non de la loi : elle est donc d'intérêt privé. Les parties peuvent toujours y renoncer, soit expressément, soit tacitement et en n'invoquant pas *in limine litis* l'incompétence du tribunal indigène qui a été saisi au mépris de l'accord antérieur.

§ 536

Litiges intéressant un français ou assimilé et un indigène. — Les litiges qui intéressent tout à la fois un français ou assimilé et un indigène sont de la compétence exclusive des tribunaux français.

Non seulement les principes l'exigent, mais, comme en matière contractuelle, la seule pour ainsi dire où la question se pose, la loi française s'impose à toutes les parties. La compétence de la juridiction française en est la conséquence naturelle (2).

C'est en effet ce que décident les textes. Pour ne citer que les monuments les plus récents :

En Indo-Chine, décret du 16 février 1921, articles 108 et 110 (3) ;

A Madagascar, décrets du 9 juin 1896, articles 13 et 17 (4) et du 9 mai 1909, articles 13 et 55 (5) ;

A Mayotte et aux Comores, décret du 22 octobre 1906, article 19 (6) ;

En Afrique occidentale française, décret du 16 novembre 1924, articles 14, 16 et 30 (7) ;

En Afrique équatoriale française, décret du 16 avril 1913, article 3 (8) ;

A la Côte des Somalis, décret du 4 février 1904, article 3 (9) ;

Aux Iles Sous-le-Vent, lois codifiées du 4 juillet 1917, article 2 (10) ;

Au Cameroun, décret du 25 juillet 1927, article 3 (11).

Au Togo, le décret du 8 août 1920 (12) rend applicable l'organisation judiciaire de l'Afrique occidentale.

La plupart des décrets statuant en termes généraux et proclamant la compétence des tribunaux français lorsqu'un français ou assimilé

---

(1) R. 1913, 3, 49.
(2) V. plus haut, § 524, p. 391.
(3) R. 1921, 1, 676.
(4) R. 1898, 1, 46.
(5) R. 1909, 1, 574.
(6) R. 1907, 1, 123.
(7) R. 1925, 1, 32.
(8) R. 1913, 1, 507.
(9) R. 1904, 1, 207.
(10) R. 1919, 1, 709.
(11) R. 1927, 1, 764.
(12) R. 1921, 1, 173.

est « partie ou en cause », certaines difficultés se sont élevées en pratique sur le point de savoir ce qu'il faut entendre exactement par là et, en particulier, ce que signifie au juste la seconde de ces expressions.

La jurisprudence l'entend largement. Il suffit que le français ait des intérêts au litige, pour que soit justifiée la compétence des tribunaux français. C'est ainsi que les juridictions françaises ont été déclarées compétentes au cas de poursuites entreprises contre un indigène banqueroutier, lorsqu'il y avait dans la masse des créanciers européens (1).

La Cour d'appel de Hanoï (2) avait même reconnu la compétence de la juridiction française au cas de saisie-arrêt pratiquée par un indigène créancier d'un indigène, mais sur un tiers saisi français. Cette solution certainement exagérée, — car le tiers saisi n'a aucun intérêt au litige, — a été rejetée par des arrêts de la même cour des 8 février et 8 juin 1929 ; mais la cour est revenue à sa première jurisprudence par arrêt du 24 avril 1931 (3).

Les tribunaux français sont compétents alors même que le plaideur européen s'est introduit dans l'affaire ou dans le litige, qui restait au début cantonnée entre indigènes. Il en est ainsi, notamment, au cas où la créance, née originairement au profit d'un indigène et sur un indigène, a été postérieurement cédée à un français (4), et même au cas où le français est simplement intervenu dans une instance déjà pendante entre indigènes (5).

La présence d'un français ou assimilé comme partie ou en cause dans un procès avec un indigène entraîne la compétence des juridictions françaises, alors même que ce français ou assimilé serait représenté par un indigène : la qualité du représentant ne modifie en rien les règles de fond qui se déterminent d'après la qualité du représenté, *dominus litis* (6). En revanche, si le français n'intervient que comme représentant d'un indigène ou pour la validité de la procédure, la juridiction indigène n'en demeure pas moins compétente (7).

---

(1) Cour d'appel de Madagascar, 13 mars 1915, (R. 1915, 3, 157).

(2) Arrêt du 12 janvier 1923 (R. 1923, 3, 141 et note critique).

(3) R. 1930, 3, 97, et 1932, 1, 106.

(4) La jurisprudence avait d'abord repoussé cette solution, par crainte de fraudes (Cour d'appel de l'Indo-Chine, 3 octobre 1901, R. 1902, 3, 53 ; 19 mars et 4 juin 1907, R. 1907, 3, 234 et notre critique). Elle s'y est ralliée depuis, à juste titre (Cour d'appel de l'Indo-Chine, 15 octobre 1907, R. 1908, 3, 58, et conclusions de M. l'avocat général Delestrée ; 20 février 1914, R. 1915, 3, 32 ; Crim. rej. 8 mai 1914, R. 1914, 3, 195), sous cette réserve que le cessionnaire européen ne peut avoir, au fond, plus de droits que n'en aurait eu le créancier indigène.

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 5 décembre 1902 (R. 1903, 2, 58). En sens contraire, Cour d'appel de l'Indo-Chine, 8 novembre 1917 (R. 1920, 3, 146). Ce dernier arrêt a statué dans un cas où la juridiction indigène et la juridiction française n'étaient autres que les deux chambres du tribunal de Saigon, aussi aptes l'une que l'autre à appliquer la loi française.

(6) En ce sens, Req. rej. 10 février 1925 (R. 1925, 3, 95 et note). Il s'agissait dans cette affaire d'un indigène qui plaidait au nom d'une société anglaise dont il était le directeur.

(7) Trib. de 1re inst. de Saigon, 8 juin 1925 (R. 1927, 3, 90) : hypothèse d'un mari citoyen français qui autorise sa femme restée annamite ; Just. de paix à comp. étend. de Bien-Hoa, 22 décembre 1927 (R. 1928, 3, 63) : hypothèse du syndic citoyen français d'une faillite d'indigène.

En matière pénale, la règle n'est plus la même. Les textes énumérés plus haut rendent, en effet, les prévenus indigènes justiciables des tribunaux indigènes, sauf deux cas : celui où le délit aurait été commis au préjudice d'européens ou assimilés, et celui où il aurait été commis de complicité avec des européens ou assimilés. L'appel en cause d'une partie civilement responsable de nationalité française ou assimilée n'est pas de nature à modifier la compétence (1).

Cas ou une administration publique française est en cause. — Lorsque le différend concerne un indigène et une administration publique française, les mêmes règles que s'il s'agissait d'un individu français doivent être appliquées. Les administrations publiques sont considérées comme des personnalités françaises dont la présence en cause entraîne la compétence des juridictions françaises (2).

Cette règle ne souffre d'exceptions qu'en présence d'un texte formel.

Ces exceptions se rencontrent surtout en matière répressive. C'est ainsi que les tribunaux indigènes sont compétents relativement aux infractions commises par les indigènes au préjudice de l'Etat, de la colonie ou d'une administration publique (textes les plus récents) :

A Madagascar, par les articles 57 et 59 du décret du 9 mai 1909 (3);

En Afrique occidentale, par l'article 22, 5°, du décret du 22 mars 1924 et l'article 1er du décret du 3 décembre 1931 (4).

En Afrique équatoriale, par l'article 29, 6°, du décret du 29 avril 1927 (5) ;

A la Côte des Somalis, par l'article 20, 5°, du décret du 2 avril 1927 (6) ;

Au Cameroun, par l'article 29, 6°, de décret du 31 juillet 1927 (7) ;

Au Togo, par l'article 34 du décret du 22 novembre 1922 (8).

Sanction du principe. — L'incompétence des tribunaux indigènes, lorsqu'un français ou assimilé est en cause, est-elle d'ordre public ou seulement d'intérêt privé ?

---

(1) Cour d'appel de Madagascar, 10 juin 1922, et sur pourvoi en règlement de juges, Crim. règl. 10 août 1922 (R. 1922, 3, 163, et la note).

(2) Cour d'appel de Hanoï, 30 octobre 1919 (R. 1922, 3, 166) ; 24 juin 1924 (R. 1925, 3, 43).

(3) R. 1909, 1, 574. — Cour d'appel de Madagascar, 29 mars 1910 (R. 1911, 3, 237).

(4) R. 1924, 1, 206, et 1932, 1, 240. — Pour l'application, v. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 6 mars et 23 mai 1913 (R. 1913, 3, 233, et la note). Il s'agissait, dans l'espèce, de vols commis par des indigènes au préjudice de l'administration des postes. — Mais si le destinataire, citoyen français, avait donné décharge du pli, et que le vol eût eu lieu ensuite, le vol se trouverait avoir été commis au préjudice du destinataire et serait en conséquence de la compétence des tribunaux français : en ce sens, Crim. régl. 28 février 1924 (R. 1924, 3, 207). *Adde* la variante contenue dans Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 24 mars 1914 (R. 1914, 3, 237).

(5) R. 1927, 1, 468.

(6) R. 1927, 1, 528.

(7) R. 1927, 1, 778.

(8) R. 1923, 1, 137.

Une seule décision judiciaire, à notre connaissance, s'est prononcée en faveur du caractère d'intérêt privé de cette incompétence (1) ; encore a-t-elle admis que le tribunal indigène pouvait se dessaisir d'office, ce qui paraît contradictoire.

La majorité des arrêts affirme le caractère d'ordre public de l'incompétence du tribunal indigène ou du tribunal français statuant en matière indigène (2).

Ces arrêts se fondent sur les textes des décrets d'organisation judiciaire qui attribuent la compétence aux seuls tribunaux français lorsqu'un français ou assimilé est partie ou en cause, décrets que l'on peut estimer avoir été inspirés par des considérations générales de bonne administration de la justice, donc des considérations d'ordre public.

Il est permis pourtant de se demander, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une affaire pénale, si l'incompétence du tribunal indigène n'est pas plutôt établie uniquement dans l'intérêt du français ou assimilé qui pourrait redouter d'être jugé par une juridiction indigène. Cette incompétence serait alors d'intérêt privé. Si le français ou assimilé ne l'a pas invoquée *in limine litis*, si, estimant superflues les dispositions légales prises dans son intérêt, il a consenti à être jugé par le tribunal indigène, pourquoi autoriser et même obliger le tribunal indigène à se déclarer incompétent ?

Un argument sérieux en faveur de cette critique peut être tiré de l'exception qui va suivre.

Faculté pour le français ou assimilé en procès avec un indigène de soumettre le litige aux juridictions indigènes. — On peut concevoir que les français ou assimilés en procès avec des indigènes acceptent, d'un commun accord, d'être jugés par les tribunaux indigènes et selon la loi indigène, ou même le préfèrent, afin de bénéficier des facilités que présentent les voies d'exécution permises par la loi indigène et spécialement de la contrainte par corps indigène (3).

Parmi les décrets réglementant l'organisation judiciaire des différentes colonies, quatre, à notre connaissance, autorisent cette faculté.

En Afrique occidentale française, c'est l'article 8 du décret du 3 décembre 1931 (4), qui reproduit l'article 66 du décret du 22 mars 1924 (5), reproduisant lui-même l'article 48 du décret du 16 août 1912, et qui est ainsi conçu : «En même matière (civile et commerciale) les différends entre justiciables des tribunaux français et

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 16 mai 1907 (R. 1908, 3, 109) et la note.
(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 15 octobre 1907 (R. 1908, 3, 58) ; 3 octobre 1912 (R. 1913, 3, 81) ; 22 août 1912 (R. 1913, 3, 23) ; Crim. rej. 16 janvier 1913 (R. 1913, 3, 175) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 17 avril 1913 (R. 1914, 3, 28) ; 24 avril 1913 (R. 1914, 3, 69) ; Cour d'appel de Hanoï, 5 juin 1925 (R. 1926, 3, 104) ; Trib. sup. de Papeete, 18 septembre 1924 (R. 1926, 3, 206) ; *adde* Cour d'appel de l'Indo-Chine, 28 novembre 1907 (R. 1908, 3, 111).
(3) V. plus haut, § 533.
(4) R. 1932.
(5) R. 1924, 1, 206.

justiciables des tribunaux indigènes peuvent, d'un commun accord, être portés devant les tribunaux indigènes qui, dans ce cas, appliquent la coutume indigène. L'accord est constaté par une convention analogue à celles qui sont prévues par le décret du 2 mai 1906 » (1).

En Afrique équatoriale, c'est l'article 43 du décret du 29 avril 1927 (2),

A la Côte des Somalis, c'est, après le décret du 4 février 1904, article 30 (3), l'article 62 du décret du 2 avril 1927 (4).

Au Cameroun, c'est, après le décret du 13 avril 1921, article 6 (5), l'article 43 du décret du 31 juillet 1927 (6).

Partout ailleurs, en l'absence de texte précis, la jurisprudence (7) attribue le caractère d'ordre public, aussi bien en matière de droit privé qu'en matière pénale, au principe de la compétence des juridictions françaises dans les litiges qui concernent les français ou assimilés et les indigènes.

§ 537

Organisation des juridictions indigènes. — Textes. — Des juridictions indigènes ont été organisées dans six colonies ou gouvernements généraux et deux territoires sous mandat : l'Afrique occidentale, l'Afrique équatoriale, la Côte des Somalis, Madagascar, l'Indo-Chine, l'Océanie, le Cameroun et le Togo : observation faite qu'en Indo-Chine, dans les parties du gouvernement général qui sont territoires français, la justice est en principe rendue aux indigènes par les tribunaux français ; qu'en Afrique occidentale, une distinction essentielle doit être faite entre les indigènes natifs des 4 communes de plein exercice (aujourd'hui réduites à 3) et ceux du reste du groupe ; enfin qu'en Océanie, les tribunaux indigènes sont spéciaux aux Iles Sous-le-Vent.

L'organisation de la justice indigène est, en principe, de la compétence des gouverneurs et gouverneurs généraux, en vertu du pouvoir général d'organisation des services qui leur est attribué par tous les décrets organiques (8). Mais l'exception emporte partout la règle. Dans toutes les colonies et gouvernements généraux ci-dessus énumérés, ce sont des décrets qui ont institué les tribunaux indigènes

(1) Pour l'application, voir Cour d'appel de l'Afrique occidentale (20 juillet 1922 (R. 1922, 3, 226).
(2) R. 1927, 1, 778.
(3) R. 1904, 1, 207.
(4) R. 1927, 1, 259.
(5) R. 1922, 1, 383.
(6) R. 1927, 1, 468.
(7) V. p. 433.
(8) Sauf aux Antilles et à la Réunion, où l'article 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 place expressément l'organisation judiciaire dans le domaine des décrets, — mais où il n'y a pas d'indigènes, — l'attribution aux décrets de la législation sur l'organisation judiciaire, même en matière française, ne résulte d'aucun texte de principe, mais seulement du fait que le législateur métropolitain a statué partout par décrets, ce qui interdit désormais toute réglementation à l'autorité locale, sauf dans les matières qui lui ont été expressément attribuées (V. Ch. V, § 163, p. 393).

et défini leur compétence. Il en est autrement pourtant des pays de protectorat de l'Indo-Chine, du Laos et du territoire de Kouang-Tchéou-Wan. Dans les pays de protectorat, c'est le souverain qui a rendu les ordonnances organiques, sous l'approbation du gouverneur général. Au Laos et à Quang-Tchéou-Wan, le gouverneur général s'est autorisé de ses pouvoirs généraux ; en particulier, en ce qui concerne ce dernier territoire, du décret du 5 janvier 1900 (1), qui l'investit, pour ce territoire, des pouvoirs dont il est revêtu en Indo-Chine ; et plus récemment, de l'article 6 du décret du 9 octobre 1915, créant à Fort-Bayard une justice de paix à compétence étendue, qui lui délègue expressément le pouvoir de légiférer sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux indigènes et la législation à observer devant eux.

Sous le bénéfice de ces observations, les textes qui ont organisé la justice indigène, dans les colonies ci-dessus énumérées, sont les suivants :

En Afrique occidentale : — pour le territoire des 4 communes : le décret du 20 mai 1857 ; l'article 29 du décret du 10 novembre 1903 sur l'organisation de la justice (2) ; le décret du 22 mai 1905 modifiant cet article 29 (3), modifié lui-même par décret du 25 avril 1910 (4) : — pour le reste du territoire : le décret du 16 août 1912 (5) ; — pour l'ensemble du gouvernement général, les décrets des 22 mars 1924 (6) et 6 décembre 1931 (7) ;

En Afrique équatoriale : — les décrets sur l'organisation judiciaire des 2 mars 1910 (8) et 16 avril 1913 (9), dont le titre II est consacré à la justice indigène ; le décret du 17 février 1923 (10) ; le décret du 29 avril 1927 (11), mis à exécution par arrêté du gouverneur général du 28 mars 1928 (12) ;

A la Côte des Somalis : — le décret du 4 septembre 1894 sur l'organisation de la justice, dont l'article 11 maintenait les juridictions indigènes existantes ; — puis, après la suppression de ces juridictions par le décret du 19 décembre 1900 (13), le décret du 4 février 1904 (14) qui les rétablit, remplacé par le décret du 2 août 1922 (15), puis par le décret du 2 avril 1927 (16).

---

(1) R. 1900, 1, 104.
(2) R. 1904, 1, 18.
(3) R. 1905, 1, 298. — Complété par le décret du 29 janvier 1907 (R. 1907, 1, 152), créant un tribunal musulman à Rufisque.
(4) R. 1910, 1, 481.
(5) R. 1913, 1, 25.
(6) R. 1924, 1, 206. — Modifié les 16 mars 1925 (R. 1925, 1, 334), 25 juillet 1925 (R. 1926, 1, 87), 15 janvier 1927 (R. 1927, 1, 199), 12 avril 1927 (R. 1927, 1, 501), 16 mai 1928 (R. 1928, 1, 569).
(7) R. 1932.
(8) R. 1910, 1, 489.
(9) R. 1913, 1, 507.
(10) R. 1923, 1, 302. — Modifié le 19 février 1924 (R. 1924, 1, 193).
(11) R. 1927, 1, 468. — Modifié les 11 août 1927 (R. 1927, 1, 758), 16 mai 1928 (R. 1928, 1, 569) et 18 janvier 1930 (R. 1930, 1, 233).
(12) R. 1929, 1, 269.
(13) R. 1901, 1, 100.
(14) R. 1904, 1, 207.
(15) R. 1923, 1, 37.
(16) R. 1927, 1, 528.

A Madagascar : — décret du 24 novembre 1898 (1), remplacé par le décret du 9 mai 1909 (2) ;

A Mayotte et aux Comores : — décret du 22 octobre 1906 (3), chapitre III ;

En Indo-Chine : — pour la Cochinchine : articles 92 à 106 du décret du 16 février 1921 (4), instituant des juges de paix indigènes, et arrêtés d'exécution du gouverneur général des 25 juillet 1922 (5) et 14 janvier 1925 (6) ; — pour l'Annam : ordonnance royale du 11 septembre 1914, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 26 du même mois (7) ; — pour le Tonkin : articles 3 à 6, 108 à 113, 115, 116, 120, 121 du décret du 16 février 1921 précité ; ordonnances royales des 2 juillet 1920 et 16 juin 1921, mettant en application le texte révisé du code de l'organisation des tribunaux indigènes, approuvées par arrêté du 2 décembre 1921 (8) ; — pour le Cambodge : ordonnances royales du 7 octobre 1920, approuvées par arrêté du 26 du même mois (9), et du 14 septembre 1922, approuvée par arrêté du 3 octobre suivant (10) ; — pour le Laos : arrêtés du gouverneur général des 30 septembre 1895, 30 mars 1896, 2 mai 1908 (11) et 20 novembre 1922 (12), ce dernier mettant en vigueur les cinq codes indigènes, et notamment le code d'organisation judiciaire ; — pour Kouang-Tchéou-Wan : arrêtés du gouverneur général des 4 juillet 1911 (13) sur l'organisation administrative du territoire, art. 7 à 18, du 9 mars 1925 (14).

En Océanie : — décret du 17 septembre 1897 (15).

Au Cameroun : — arrêtés du commissaire de la République des 21 avril 1917 et 18 avril 1918 (16), ce dernier rendant applicables au territoire les dispositions du décret du 16 avril 1913 (Afrique équatoriale) concernant la justice indigène ; — décret du 13 avril 1921 (17), abrogé et remplacé par décret du 31 juillet 1927 (18),

---

(1) R. 1899, 1, 37.
(2) R. 1909, 1, 574. — Modifié par décrets des 17 juillet 1926 (R. 1926, 1, 571), 3 janvier 1927 (R. 1927, 1, 223), 14 décembre 1928 (R. 1929, 1, 521), 18 décembre 1928 (R. 1929, 1, 255), 3 mars 1929 (R. 1929, 1, 345).
(3) R. 1907, 1, 123.
(4) R. 1921, 1, 676.
(5) R. 1924, 1, 530.
(6) R. 1926, 1, 545.
(7) R. 1916, 1, 355.
(8) R. 1923, 1, 642. — L'arrêté du 23 juin 1922 (R. 1923, 1, 682) en a reporté l'entrée en vigueur du 1er janvier 1923. — Les visas de l'arrêté du 2 décembre 1921 énumèrent les textes antérieurs.
(9) R. 1921, 1, 1163.
(10) R. 1923, 1, 722.
(11) R. 1909, 1, 219. — Cet arrêté vise, pour le royaume de Luang-Prabang, une ordonnance du 1er janvier 1908.
(12) R. 1923, 1, 762.
(13) R. 1913, 1 ,476. — Modifié les 27 septembre 1912 (R. 1913, 1, 994) et 21 août 1915 (R. 1916, 1, 482).
(14) R. 1926, 1, 568. — Modifié le 21 décembre 1927 (R. 1928, 1, 398).
(15) R. 1918, 1, 5. — Les recours contre les jugements du tribunal indigène ont été organisés par décrets des 18 avril 1918 (R. 1918, 1, 492), modifié le 25 avril 1924 (R. 1924, 1, 498), et 14 décembre 1929 (R. 1930, 1, 92).
(16) R. 1922, 1, 396 et 400.
(17) R. 1922, 1, 383. — Modifié le 26 avril 1928 (R. 1928, 1, 573).
(18) R. 1927, 1, 778.

suivi d'un arrêté d'exécution du commissaire de la République du 11 septembre 1928 (1), rendu en vertu de l'article 70 du décret.

Au Togo : — décret du 22 novembre 1922 (2).

Il résulte de cette énumération que les tribunaux indigènes existent à peu près partout où il y a des indigènes, sauf dans les Etablissements de l'Inde, aux îles Gambier, au Sénégal et surtout en Indo-Chine. A la Côte des Somalis, ils avaient été supprimés en 1908 et rétablis en 1914, comme il a été dit plus haut.

Reste à passer rapidement en revue l'organisation judiciaire indigène de chaque colonie.

§ 538

Inde. — Depuis la suppression, par arrêté du 26 mai 1827, du tribunal de la Chaudrie, qui avait été substitué en 1777 aux anciennes juridictions indigènes, les tribunaux français sont compétents pour connaître de tous litiges aussi bien entre indigènes qu'entre français ou assimilés, sauf, lorsqu'il s'agit de matières concernant le statut personnel, à appliquer ainsi qu'il a été dit plus haut, et en vertu de l'arrêté du 6 janvier 1819, les lois et coutumes indigènes (3).

A cette compétence générale des tribunaux français il n'est qu'une exception, à vrai dire importante et qui soulève bien des controverses : elle a trait aux affaires dites *de caste* (4).

Une distinction doit être établie à leur égard entre les contestations particulières et les contestations majeures.

Les contestations particulières, c'est-à-dire celles qui, dans le sein d'une même famille ou d'une même caste, touchent à des questions religieuses ou familiales (mariages, enterrements, cérémonies diverses) et ne soulèvent pas de problèmes d'intérêt pécuniaire, sont portées devant le juge de paix, statuant comme juridiction spéciale, conformément aux articles 5 et 209 § 2 de l'ordonnance organique judiciaire du 7 février 1842. Le gouverneur statue en appel et peut même évoquer l'affaire (5).

Quant aux contestations majeures, elles s'entendent de celles qui « peuvent s'élever soit entre musulmans et brahmaniques, soit entre plusieurs castes, au sujet de leurs cultes, coutumes ou privilèges ». Etant donné la gravité du problème soulevé et la répercussion que sa solution peut avoir sur l'ordre et la paix publics, le juge de paix ne peut en connaître sans autorisation spéciale du gouverneur, à qui appartient en principe la décision. Cette décision est sans recours, aux termes de l'article 6 de l'arrêté du 26 mai 1827, modifié par les articles 4 et 5 de

(1) R. 1929, 1, 383. — Complété et modifié par arrêtés des 27 août 1929 (R. 1930, 1, 365) et 17 février 1930 (R. 1931, 1, 433).

(2) R. 1923, 1, 137.

(3) V. plus haut, § 516.

(4) Sur la notion « d'affaire de caste », l'exposé des discussions auxquelles elle donne lieu et des différents systèmes imaginés pour les résoudre, cf. Sorg, *Traité de droit hindou*, p. 76 à 98 ; J. Sanner, *Le droit civil applicable aux hindous*, p. 96 et suiv. ; *Adde* : Dislère et Duchêne, *op. cit.*, n° 872 à 875.

(5) Arrêté du gouverneur du 29 juin 1918 (R. 1922, 1, 179), art. 2 et 4. — Pour les réclamations pécuniaires, les tribunaux ordinaires sont compétents, sauf à renvoyer à l'autorité compétente la question préjudicielle de caste ou de religion.

l'arrêté du 2 novembre 1841 et par l'article 2 du décret du 18 septembre 1877 (1). Il est interdit aux hommes d'affaires de s'immiscer dans ces litiges.

L'extension aux indigènes de la compétence des tribunaux français en matière répressive est plus ancienne encore qu'en matière civile. C'est en conformité avec l'article 17 du règlement du 30 décembre 1769 qu'en matière criminelle les indigènes relèvent des tribunaux français qui leur appliquent la loi française (2).

§ 539

Indo-Chine.— Cochinchine. — En Cochinchine, les tribunaux composés de juges indigènes ont été supprimés par le décret du 25 mai 1881, qui a institué partout des tribunaux composés de magistrats français, rendant la justice aux européens comme aux indigènes, en matière civile et en matière pénale. Ce système a été maintenu par les décrets postérieurs d'organisation judiciaire de 1887, 1889 et 1895 (3). Ainsi le régime de cette colonie repose sur ce double principe que les magistrats sont français, et que les juridictions sont les mêmes pour les européens et les indigènes (4). Seul, le tribunal de Saigon est divisé en deux chambres, dont l'une (la seconde) connaît exclusivement des litiges entre annamites et assimilés quand il y a lieu d'appliquer la loi indigène (5).

La procédure suivie par les tribunaux français statuant en matière indigène a été codifiée par un important arrêté du gouverneur général du 16 mars 1910, applicable sur tout le territoire de l'Indo-Chine, partout où les indigènes sont jugés par des tribunaux français (6). Cet arrêté, coordonnant les dispositions éparses contenues dans les textes antérieurs relatifs à l'organisation judiciaire en Cochinchine, et spécialement le décret du 17 mai 1895, constitue une sorte de code comprenant 261 articles. Il traite de la compétence (art. 1 à 4), de la procédure devant les tribunaux (art. 5 à 61), des mesures d'instruction (art. 62 à 113), des voies de recours (art. 114 à 163), des voies d'exécution (art. 164 à 244), des référés et ordonnances sur requête (art. 245 à 251) (7).

(1) Même arrêté, art. 5 et 6. — Pour l'application, v. Gouverneur de l'Inde statuant en matière de caste et de religion, 28 février 1916 (R. 1918, 3, 95) ; 1er avril 1916 (R.1918, 3, 216) ; 26 avril 1918 (R. 1921, 3, 259); 2 septembre 1929 (R. 1931, 3, 57). — Cpr. ch. II, § 33, p. 86, et ch. VI, § 243, p. 571.

(2) Le code pénal métropolitain est applicable aux Etablissements de l'Inde en vertu du décret du 6 mars 1877, et le code d'instruction criminelle en vertu du décret du 12 juin 1883, qui en modifie de nombreux articles (V. t. Ier, ch. III, § 125, p. 296, et ch. V, § 188, p. 461).

(3) V. t. Ier, ch. V, § 162, p. 392.

(4) Ces tribunaux appliquent la loi indigène dans les cas où elle doit être appliquée (art. 112 du décret du 16 février 1921, R. 1921, 1, 676).

(5) Art. 57 du même décret. — Encore cette division en deux chambres n'est-elle imposée qu'en matière civile et non en matière répressive (Cour d'appel de Saigon, 24 novembre 1925, R. 1926, 3, 193). Devant les autres tribunaux de la Cochinchine, aucune exception d'incompétence ne peut jamais être soulevée à raison du caractère indigène de l'affaire (Cour d'appel de Saigon, 9 septembre 1927, R. 1924, 3, 56). La procédure seule diffère.

(6) R. 1911, 1, 230.

(7) Pour l'application de l'arrêté du 16 mars 1910, voir en ce qui concerne : — les articles 42, 44, 51 et 52, relatifs aux formalités de l'audience : Cour d'appel de Hanoï, 27 septembre 1929 (R. 1930, 3, 171) ;

La légalité de l'arrêté du 16 mars 1910 avait fait l'objet de nombreuses controverses. La jurisprudence était fixée en ce sens que cet arrêté est légal et obligatoire dans toutes celles de ses dispositions qui ne sont pas contraires à un texte de loi ou à un décret (1). Elle a été confirmée par l'article 120 du décret du 16 février 1921, qui range la procédure indigène dans les attributions législatives du gouverneur général.

En matière pénale (2), les tribunaux français sont également compétents pour juger les infractions commises par les indigènes. Leur

---

— l'article 56, relatif à l'opposition aux jugements par défaut : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 16 octobre 1913 (R. 1915, 3, 195) ;

— les articles 62 et suivants, relatifs aux formes de l'enquête : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 23 mars 1911 (R. 1912, 3, 210) ; 25 mars 1918 (R. 1920, 3, 161) ; Req. rej. 29 mars 1926 (R. 1926, 3, 91) ; 18 juin 1927 (R. 1928, 3, 92) ; Cour d'appel de Hanoï, 15 février 1929 (R. 1930, 3, 164) ;

— les articles 102 et suivants, relatifs à la procédure du faux incident civil : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 2 mars 1916 (R. 1917, 3, 207) ;

— les articles 114 et suivants, relatifs au point de départ et aux formes de l'appel : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 5 août 1915 (R. 1916, 3, 99) ; Cour d'appel de Saigon, 17 août 1922 (R. 1923, 3, 137) ;

— l'article 117, relatif à l'appel des jugements préparatoires ou interlocutoires : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 6 décembre 1917 (R. 1920, 3, 152) ; Cour d'appel de Saigon, 20 novembre 1924 (R. 1925, 3, 191) ; Cour d'appel de Hanoï, 9 octobre 1925 (R. 1926, 3, 282) ; Civ. cass. 27 juin 1929 (R. 1930, 3, 65) ;

— les articles 166 et 167, relatifs aux mesures conservatoires et d'exécution permises aux créanciers : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 30 août 1918 (R. 1918, 3 207) ;

— l'article 214, relatif aux nullités de l'adjudication : Req. rej. 14 janvier 1919 (R. 9119, 3, 97).

— les articles 217 à 219, relatifs à la vente des biens de mineurs : Cour d'appel de Saigon, 1er mars 1923 (R. 1923, 3, 68) ; Civ. rej. 27 avril 1925 (R. 1926, 3, 166) ;

— l'article 224, relatif à la contrainte par corps ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 23 décembre 1915 (R. 1916, 3, 299) ; Cour d'appel de Saigon, 24 juin 1927 (R. 1927, 3, 150) ;

— les articles 245 et suivants relatifs à la procédure des référés : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 5 avril 1918 (R. 1920, 3, 162) ;

— l'article 259, relatif à l'exception d'incompétence : Cour d'appel de Saigon, 27 avril 1922 (R. 1924, 3, 101).

(1) Cette solution de principe avait été nettement énoncée par la Cour d'appel de l'Indo-Chine dans un arrêt du 23 janvier 1914 (R. 1915, 3, 147). Dans le même sens : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 23 décembre 1915 (R. 1916, 3, 299). Elle a été consacrée par l'arrêt de rejet précité de la Chambre civile du 27 avril 1926 (R. 1926, 3, 166), et par l'arrêt de rejet de la même Chambre du 1er mai 1928 (R. 1928, 3, 163).

Ont été considérés comme illégaux :

— l'article 1er, relatif au taux de l'appel: Cour d'appel de l'Indo-Chine, 7 avril 1911 (R. 1911, 3, 228), comme contraire aux articles 5 et 9 du décret du 1er décembre 1902 ;

— l'article 117, relatif à l'interdiction de l'appel contre les jugements interlocutoires : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 20 juin 1912 (R. 1912, 3, 286) ; 16 octobre 1913 (R. 1915, 3, 141), comme contraire à l'article 53 du 17 mai 1895 ;

— les articles 217 à 219, relatifs à la vente des biens de mineurs : Civ. rej. 27 avril 1925 (R. 1926, 3, 166) ; Cour d'appel de Saigon, 14 avril 1927 (R. 1928, 3, 14), comme ajoutant au décret du 3 octobre 1883 et par suite contraires à ce décret ;

— les articles 223 et 241, relatifs à la contrainte par corps : Trib. civ. de Saigon, 22 juin 1910 (R. 1911, 3, 19) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 12 novembre 1915 (R. 1916, 3, 262), comme contraires à la loi du 22 juillet 1807. En sens contraire, les décisions citées à la note précédente.

(2) Cpr. § 566, p. 488.

compétence en cette matière était même antérieure au décret de 1881. Le décret du 25 juillet 1864, par son article 14, attribuait aux tribunaux français la connaissance de tous les crimes, délits et contraventions commis dans l'étendue du ressort soumis à leur juridiction, quelle que fût la nationalité des inculpés (1). Un décret du 16 mars 1880 avait édicté un code pénal spécial aux indigènes ou asiatiques : décret aujourd'hui abrogé et remplacé par le décret du 31 décembre 1912 (2), auquel renvoie d'ailleurs l'article 115 du décret d'organisation judiciaire du 16 février 1921.

Le décret du 31 décembre 1912 a déclaré applicable aux indigènes le code pénal métropolitain, sauf certaines suppressions indiquées à l'article 2 et un certain nombre de modifications énumérées par l'article 3 (3). D'autre part, un arrêté du gouverneur général du 27 août 1926 (4) réglemente l'application de l'article 334 du code pénal aux indigènes, et un décret du 8 mars 1929 (5) a rendu applicable aux indigènes et asiatiques assimilés la loi du 23 mars 1928, modifiant l'article 357 du code pénal (non représentation des enfants mineurs).

Les cours criminelles auxquelles sont déférés les crimes commis par des asiatiques et assimilés sont au nombre de cinq : Saigon, Mytho, Vinh-Long, Canthô et Pnom-Penh. Elles comprennent deux assesseurs indigènes (6), alors que la Cour criminelle de Saigon, qui connaît des crimes commis par les français et assimilés, comprend quatre assesseurs, citoyens français (7). La déclaration de culpabilité est prononcée à la majorité simple : trois sur cinq, au lieu de quatre sur sept en matière française (8).

Le décret d'organisation judiciaire du 16 février 1921 (9), dans ses articles 92 à 106, a institué des justices de paix indigènes, dont la compétence est à peu près analogue à celle des juges de paix français visés aux articles 101 et 102. Créés par arrêté du gouverneur général et pouvant tenir des audiences foraines, les juges de paix indigènes statuent en matière civile et en matière de simple police

---

(1) Une grande partie du territoire de la colonie était alors du ressort des tribunaux indigènes.

(2) R. 1913, 1, 284.

(3) Pour l'application, voir en ce qui concerne :

— les articles 66 et 67 du Code pénal : Crim. cass. 17 octobre 1919 (R. 1920, 3, 133) ;

— les articles 209, 212 et 219 : Crim. cass. 16 mars 1916 (R. 1917, 3, 184) ;

— l'article 408 : Crim. cass., 3 novembre 1923 (R. 1923, 3, 222) ;

— la loi du 1er août 1905 substituée à l'article 423 : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 26 septembre 1916 (R. 1917, 3, 210) ; Crim. rej. 19 avril 1918 (R. 1918, 3, 125 et note) ; 12 décembre 1918 (R. 1919, 3, 100) ; Crim. cass. 21 juillet 1921 (R. 1921, 3, 203 et note). Un décret du 17 août 1928 (R. 1929, 1, 58) porte application de la loi du 1er août 1905 en Indo-Chine.

(4) R. 1927, 1, 683.

(5) R. 1929, 1, 342.

(6) Décret du 16 février 1921, articles 25 et suivants.

(7) Art. 10.

(8) Art. 169. — La législation antérieure établissait une différence entre la matière française, où la majorité devait être de cinq voix sur sept, et la matière indigène, où la majorité simple suffisait (Crim. cass. 9 décembre 1915, R. 1917, 3, 138, et le renvoi ; 27 décembre 1918, R, 1919, 3, 101).

(9) R. 1921, 1, 676.

dans les litiges qui concernent exclusivement les annamites et assimilés.

Un arrêté du gouverneur général du 25 juillet 1922 (1), modifié dans ses articles 1, 2, 4, 8 et 9 par arrêté du 14 janvier 1925 (2), avait organisé le personnel des justices de paix indigènes. Il a été remanié par l'arrêté du 5 juillet 1928 (3).

Un autre arrêté du 7 mars 1924 (4) a élaboré les règles de la procédure devant les justices de paix indigènes ; c'est une codification en 179 articles de toutes les prescriptions concernant la compétence (art. 1 à 37), la procédure (art. 38 à 193), les voies de recours (art. 194 à 200) et l'exécution des jugements (art. 201 à 279). Cet arrêté a été lui-même modifié, dans ses articles 277 et 278, le 24 février 1926 (5).

§ 540

Concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane. — Les concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, étant considérées comme territoire français, ont été placées, au point de vue de l'organisation judiciaire indigène, sous un régime analogue à celui de la Cochinchine. Cette assimilation, qui résultait déjà du décret d'organisation judiciaire du 1er décembre 1902 (6), article 8, a été consacrée et développée par le décret du 16 février 1921, précité, qui a réorganisé la justice en Indo-Chine.

Aux termes de ce décret de 1921, d'une part, dans les villes ou concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, « toutes personnes sans distinction sont soumises, en toutes matières, à la juridiction française » (7) ; d'autre part, dans toutes les autres régions de l'Indo-Chine, la présence en cause d'un individu originaire des villes ou concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, soit en matière civile, soit en matière pénale, entraîne la compétence des juridictions françaises (art. 108 et 110) (8).

Ainsi, les juridictions indigènes n'existent pas dans les villes ou consessions françaises, et les indigènes originaires de ces concessions sont, au point de vue des juridictions dont ils relèvent, assimilés aux français. Le correctif apporté en Cochinchine par des justices de paix indigènes n'existe même pas ici.

Les juridictions françaises compétentes à l'égard des indigènes appliquent les lois et coutumes indigènes (9), et elles statuent suivant la procédure édictée par l'arrêté du 16 mars 1910 (10).

---

(1) R. 1924, 1, 530.
(2) R. 1926, 1, 545.
(3) R. 1929, 1, 552.
(4) R. 1925, 1, 399.
(5) R. 1927, 1, 616.
(6) R. 1903, 1, 63.
(7) Art. 107.
(8) Pour l'application de cette seconde solution, Cour d'appel de Hanoï, 28 juin 1929 (R. 1930, 3, 167).
(9) Art. 112.
(10) V. § 539.

§ 541

Régions de l'Indo-Chine autres que la Cochinchine et les concessions françaises. — Partout ailleurs, il existe en Indo-Chine des tribunaux indigènes. La compétence respective des juges français et des juges indigènes est réglée par les articles 108 et 110 du décret du 16 février 1921, fondamentaux, dont il importe de reproduire le texte :

Art. 108. — Dans les autres régions de l'Indo-Chine (autres que la Cochinchine et les villes ou concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane), les tribunaux français sont compétents, en matière civile et commerciale, à l'égard des français et assimilés, des sujets français, des annamites originaires des concessions françaises, des protégés français étrangers au pays et des étrangers quelconques. Il en est ainsi même lorsque l'une des parties est indigène. — Ainsi, la juridiction française est compétente, en Annam-Tonkin, pour connaître des litiges entre annamites du pays et cambodgiens ou laotiens, — au Cambodge pour connaître des contestations entre cambodgiens et annamites ou laotiens, — enfin au Laos, pour connaître des litiges entre laotiens et annamites ou cambodgiens.

Art. 110. — En matière pénale, les juridictions françaises sont compétentes à l'égard des français ou assimilés, des sujets français, des annamites originaires des concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, des protégés français étrangers du pays, des étrangers au pays, ainsi qu'à l'égard de leurs co-auteurs ou complices. Elles sont également compétentes pour connaître des infractions commises par des indigènes au préjudice de français ou assimilés, de sujets français, d'annamites originaires des concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, de protégés français et étrangers au pays ou d'étrangers quelconques. En dehors des territoires de la Cochinchine et des villes de Hanoï, Haïphong et Tourane, les juridictions indigènes ne sont compétentes que pour connaître des infractions commises exclusivement par des indigènes au préjudice d'indigènes.

§ 542

Annam (1). — D'après la loi annamite, les affaires civiles sont jugées en conciliation par les chefs de famille, les notables, les municipalités ou les chefs de canton.

Faute de se concilier, les parties saisissent la juridiction de premier degré, plus exactement le *quan-phu* ou le *quan-huyen*, qui sont des madarins jouant le rôle de préfet et de sous-préfet, et dont la mission se borne à dire le droit.

Si une des parties refuse de se soumettre à la sentence rendue, l'affaire, de civile qu'elle était, devient pénale. Le droit annamite considère, en effet, comme un délit, dont la nature varie suivant celle de l'objet litigieux, le fait de ne pas se soumettre, et ce délit mérite punition.

(1) V. *Le pays d'Annam*, p. 121 et suiv.: *Cours d'administration annamite*, 5e leçon, p. 79 et suiv. — Aux renseignements donnés par Luro, nous avons ajouté des précisions fournies par M. de Boisboissel (communiqué par M. le premier Président Dain).

Le jugement rendu par le *quan-phu* ou *quan-huyen* est transmis aux autorités provinciales, qui constituent une sorte de tribunal de second degré. Les autorités provinciales examinent le jugement, l'approuvent ou le modifient, ou même jugent à nouveau l'affaire, si elles croient utile de le faire.

Le jugement rédigé, au nom du gouverneur, par les mandarins provinciaux est envoyé au ministère des peines (ministère de la justice) ou à tout autre ministère plus directement intéressé, s'il y a lieu, ou encore au conseil du *Comat* (conseil des ministres), lorsqu'il s'agit d'affaires particulièrement graves. Là, il est soumis à une dernière révision avant d'être présenté, si la peine est supérieure au travail pénible, à la sanction suprême du roi.

Il ne semble pas que, depuis l'établissement du protectorat français en Annam, de profonds changements aient été apportés à l'organisation judiciaire que nous venons de décrire.

Le contrôle du protectorat français s'est seulement manifesté par ce fait qu'à l'approbation royale, sans laquelle les jugements révisés par le ministère ne pouvaient être rendus exécutoires, a été ajoutée la nécessité d'obtenir l'avis conforme du résident supérieur en Annam.

D'autre part, une ordonnance royale du 11 septembre 1914, prise sur avis conforme du résident supérieur et du gouverneur général, et rendue exécutoire par l'arrêté du gouverneur général du 26 novembre 1914 (1), a procédé à une certaine décentralisation judiciaire.

En principe, « tous les jugements rendus par les tribunaux provinciaux et ne comportant que des condamnations à des peines de rotin — soit rachetables, soit converties en contrainte par corps — seront désormais considérés comme définitifs lorsque les résidents, agissant à cette effet comme représentants du résident supérieur, y auront donné leur avis conforme. Les mandarins provinciaux, représentants de Sa Majesté dans leur circonscription et chargés à ce titre de transmettre la volonté royale, mettront ces jugements à exécution et les communiqueront ensuite au ministère compétent à titre d'information » (Rapport au trône) (2).

L'ordonnance ajoute que le roi pourra toujours, soit d'office, soit sur la proposition du résident supérieur ou de ses ministres, soit sur requête d'un des sujets, faire reprendre l'examen de l'affaire par le ministère compétent.

Enfin, l'approbation par le roi des décisions judiciaires prononçant des peines supérieures au travail pénible n'est plus nécessaire depuis la convention du 11 novembre 1925 (3), qui n'a laissé au souverain de l'Annam que l'exercice du droit de grâce.

Les règles de compétence posées par le décret du 16 février 1921 (4) sont les mêmes en Annam et au Tonkin, et les indigènes

(1) R. 1916, 1, 355.

(2) A ce principe, il n'est que trois exceptions : 1° au cas où le résident n'a pas donné son avis conforme ; 2° s'il s'agit d'affaires où sont impliqués certains fonctionnaires annamites ; 3° s'il s'agit d'affaires connexes à des affaires comportant des condamnations supérieures à celle du rotin.

(3) R. 1926, 1, 648. — Cpr. Ch. III, § 103, p. 241.

(4) R. 1921, 1, 676.

de chacun de ces pays sont justiciables, le cas échéant, des tribunaux de l'autre, comme il sera exposé au § suivant.

Comme au Tonkin, les juridictions indigènes de l'Annam ne sont compétentes qu'à l'égard des indigènes « originaires » de l'Annam proprement dit (1).

Quant à la loi applicable, ses sources sont le Code de Gia-Long et les ordonnances royales (2).

La procédure n'a fait l'objet d'aucun code ni texte devant les tribunaux indigènes, aussi bien en matière civile qu'en matière pénale. Il n'y a pas d'audience publique, ni de débats ; le juge siège à tout moment qui lui plaît. L'instruction préparatoire est le plus souvent confiée à un secrétaire ou chef de bureau qui recueille les dispositions écrites présentées par les intéressés

§ 543

Tonkin. — L'organisation judiciaire indigène actuelle du Tonkin (3) résulte des ordonnances royales des 2 juillet 1920 et 16 juin 1921, qui ont promulgué le code de l'organisation des tribunaux indigènes au Tonkin, en 37 articles, et ont été rendues exécutoires par arrêté du gouverneur général du 2 décembre 1921 (4) et mises en application au 1er janvier 1923, par arrêté du gouverneur général du 23 juin 1922 (5).

Des décrets concernant l'organisation judiciaire en Indo-Chine, et spécialement des articles 108 et 110, reproduits ci-dessus, du décret du 16 février 1921, il résulte que le législateur colonial a soustrait à la compétence des juridictions indigènes du pays non seulement les français et assimilés, mais encore les sujets français, les individus originaires des concessions françaises et les protégés français étrangers à l'Annam-Tonkin. Ainsi, un annamite originaire de Cochinchine, un cambodgien ou un laotien n'est pas justiciable de ces juridictions.

Ce principe se retrouve à l'article 1er du code précité d'organisation des juridictions annamites du Tonkin, ainsi conçu : « Au Tonkin, hors des territoires des villes de Hanoï et Haïphong, la justice est administrée entre sujets annamites non justiciables des tribunaux français par des tribunaux dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont fixés par le présent acte. La compétence de ces tribunaux s'exercera à la condition que le litige, quel que soit son caractère civil, commercial ou pénal, n'intéressera pas, en même temps qu'un sujet annamite, l'administration française du protectorat sous les différentes formes de ses

(1) Pour l'application, v. Cour d'appel de Saigon, 12 novembre 1925 (R. 1926, 3, 188) et note ; cet arrêt décide que les tribunaux indigènes de l'Annam ne cessent pas d'être compétents du fait que l'indigène originaire de l'Annam est domicilié en Cochinchine ; et il ajoute que l'incompétence du tribunal résidentiel de l'Annam (juridiction française) est d'ordre public.

(2) V. plus haut, § 519, p. 381.

(3) Pour l'historique, v. H. Solus, *op. cit.*, nº 449.

(4) R. 1923, 1, 642.

(5) R. 1923, 1, 682.

services, un européen ou assimilé, un étranger, quelle que soit sa nationalité, un sujet français et généralement tout indigène non sujet annamite (1). »

Ce code a institué les juridictions suivantes :

En matière civile :

Au premier degré, un tribunal dans chaque arrondissement (phuhuyen ou châu), composé d'un juge unique qui est soit le chef administratif de l'arrondissement (quan-phu, quan-huyen, quan-tchâu), soit un juge spécial désigné à cet effet. Sa compétence est analogue à celle d'un juge de paix (2).

Au second degré, un tribunal provincial composé d'un président, qui est l'administrateur, chef de la circonscription (ou, à défaut, son adjoint ou un magistrat du service judiciaire de l'Indo-Chine provisoirement détaché), et d'un assesseur qui est le plus haut fonctionnaire indigène de la province. En outre, dans les provinces importantes, il est adjoint au président un fonctionnaire de l'administration indigène ayant au moins le grade de quan-an, pour remplir les fonctions de juge d'instruction (3). La compétence de ce tribunal, qui correspond à peu près à notre tribunal civil de première instance, est fixée en détail par l'article 13 du code.

Au troisième degré, enfin, une juridiction d'appel siégeant à Hanoï et qui connaît des appels des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de second degré, des demandes en annulation formées contre les jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux de premier et de second degré, des règlements de compétence et des renvois (4). Relativement à la composition de la juridiction d'appel, le code se réfère aux dispositions prises par le législateur colonial français. « Telle qu'elle est ou sera constituée par les décrets en vigueur », porte le texte, qui ajoute seulement que cette juridiction du troisième degré fonctionnera avec « l'assistance de deux mandarins annamites ».

Si l'on se reporte au décret actuellement en vigueur, et qui est celui du 16 février 1921, on constate que cette juridiction, après différentes vicissitudes (5), est la deuxième chambre de la Cour d'appel de Hanoï. Mais l'article 5 du décret de 1921 attribue à cette chambre une composition qui n'est pas tout à fait analogue à celle que prévoit l'article 15 du Code d'organisation des juridictions annamites du Tonkin. Tandis que l'article 15 du Code prévoit l'assistance de deux mandarins annamites, l'article 3 du décret de 1921 dispose que la deuxième chambre de la Cour d'appel de Hanoï en matière indigène est « présidée par le président de chambre avec l'assistance d'un conseiller et d'un mandarin ». Il y a là un défaut évident de concordance : mais le texte du décret l'emporte

(1) Pour l'application, v. Cour d'appel de Hanoï, 24 juin 1924 (R. 1925, 3, 43); 29 novembre 1926 (R. 1929, 3, 27).
(2) Art. 2 à 11.
(3) Art. 12.
(4) Art. 15.
(5) Solus, *op. cit.*, n° 451, p. 484, note 1.

nécessairement sur celui d'un arrêté du gouverneur général, confirmant une ordonnance royale (1).

L'article 121 du décret du 16 février 1921 prévoit que les jugements et arrêts rendus par les juridictions indigènes du Tonkin et la deuxième chambre de la Cour d'appel de Hanoï peuvent être l'objet de plusieurs voies de recours, notamment la tierce opposition, la requête civile, la prise à partie, la demande en rétractation et même le recours en cassation. Sauf en ce qui concerne le recours en cassation (2), ce même article renvoie, pour le détail, aux ordonnances royales et au code de procédure civile du Tonkin. Ce sont donc les articles 105 à 126 de ce code qui constituent les textes applicables en la matière. Il en est de même de toute la procédure. Le même principe est posé, pour la procédure devant la 2e chambre de la cour de Hanoï, par l'article 1er du décret du 16 septembre 1922 (3), qui a réglementé les rapports de la justice indigène au Tonkin et de la justice française en Indo-Chine.

Les différentes juridictions organisées en matière civile par le code d'organisation des juridictions annamites du Tonkin sont également compétentes en matière pénale.

Les tribunaux de premier degré connaissent des contraventions ; l'article 4 ajoute même : en premier et dernier ressort, s'il n'y a point de peine d'emprisonnement.

Les tribunaux de second degré connaissent en dernier ressort de l'appel des jugements rendus en matière de contravention, et en premier ressort des délits correctionnels et des crimes (4).

Quant à la juridiction de troisième degré (2e chambre de la Cour d'appel de Hanoï), elle connaît des appels des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux provinciaux de second degré, des demandes en annulation formées contre les jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux de premier et second degré, enfin des demandes en révision dans les conditions indiquées par le Code pénal, des règlements de compétence et des renvois (5).

Les juridictions indigènes appliquent la loi et suivent la procédure annamites, telles qu'elles résultent des codes précités et des ordonnances royales.

Le décret déjà cité du 16 septembre 1922 (6) a réglementé les rapports qui existent entre la justice indigène du Tonkin et la justice française en Indo-Chine. Les 17 articles de ce décret sont relatifs à l'exécution des jugements, à la récusation, à la citation

(1) La rédaction du décret de 1921 a d'ailleurs donné lieu à bien des critiques. V. à titre d'exemple, § 560, p. 417. n. 4.

(2) Pour le recours en cassation, v. plus loin § 560, p. 476.

(3) R. 1923, 1, 50. — L'article 1er de ce décret porte en termes exprès que, devant la 2e chambre de la Cour d'appel, les règles relatives au fond du droit et à la forme de procédure sont celles qui sont déterminées par les codes annamites régulièrement promulgués par ordonnances royales rendues exécutoires par le gouverneur général, sous réserve, en matière civile et commerciale, de l'application des anciennes lois et coutumes non encore codifiées.

(4) Art. 13.

(5) Art. 15.

(6) R. 1923, 1, 50.

des témoins, aux commissions rogatoires, aux dispositions et au serment des témoins, au faux témoignage, aux délits contre les juges, aux délits d'audience, et à la récidive.

§ 544

Cambodge. — L'organisation judiciaire indigène avait été l'objet d'une refonte générale opérée par ordonnance royale du 7 octobre 1920, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 26 octobre 1920 (1). Elle a été de nouveau remaniée par ordonnance royale du 14 septembre 1922, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 3 octobre 1922 (2), pour être mise en concordance avec la nouvelle organisation administrative, telle qu'elle résulte de l'ordonnance royale du 11 décembre 1921 (3).

D'accord avec les articles 108 et 110 du décret du 16 février 1921 (4), aux termes desquels, lorsqu'un litige civil, commercial ou pénal concerne un français ou assimilé, un sujet français, un annamite originaires des concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, un protégé français étranger au pays ou un étranger quelconque, le tribunal français seul est compétent, l'ordonnance royale du 14 septembre 1922 a posé en principe, à l'article 2, que « Sont justiciables de ces juridictions (indigènes) les sujets cambodgiens énumérés aux articles 21 à 25 du code civil (cambodgien) » (5). Aux termes de ces articles, sont considérés comme sujets cambodgiens : 1° les cambodgiens originaires du Cambodge ; 2° les individus originaires du Cambodge et issus de groupements ethniques autochtones tels que malais, stiengs, pors, khas, kouy, etc. ; 3° les métis sino-cambodgiens après revendication de la nationalité cambodgienne.

La nouvelle organisation judiciaire cambodgienne (6), résultant de l'ordonnance royale du 14 septembre 1922, comprend :

1° Des justices de paix (*sala lohuk*) (7), créées par ordonnance royale selon les besoins du service. Le juge de paix est, ou bien un magistrat spécialement désigné, ou bien un fonctionnaire de l'ordre administratif, selon les cas.

Outre ses pouvoirs de conciliateur, le juge de paix connaît en matière civile, sans appel, des litiges de peu d'importance (taux inférieur à 100 piastres) et sous réserve d'appel des affaires plus importantes. En matière pénale, il connaît des affaires de simple police, sans appel au cas de condamnation à l'amende, à charge d'appel au cas de condamnation à l'emprisonnement. Le juge de paix est en outre officier de police judiciaire.

(1) R. 1921, 1, 1163.
(2) R. 1923, 1, 722.
(3) R. 1923, 1, 720. Cf. sur tous ces points A. Silvestre, *Le Cambodge administratif*, p. 450 et suiv.
(4) Sur le régime antérieur, cf. H. Solus, *op. cit.*, n° 454.
(5) Pour l'application, v. Cour d'appel de Saigon, 25 août 1925 (R. 1926, 3, 273).
(6) V. Silvestre, *op. cit.*, IIIe partie, chapitre III, *Le Cambodge judiciaire*, p. 460 à 486.
(7) Art. 12 à 20.

2° Des tribunaux de première instance (*sala dambaung*) (1), existant dans chaque circonscription résidentielle (khet) et composés d'un président et d'un greffier auxquels peuvent être adjoints un ou plusieurs juges chargés de l'instruction.

Ils connaissent : en matière civile, sans appel, des litiges dont la valeur est inférieure à 100 piastres, et à charge d'appel au-dessus ; en matière pénale, sans appel, des contraventions de simple police, et à charge d'appel des infractions correctionnelles et des condamnations à l'emprisonnement prononcées par les juges de paix.

3° Une juridiction d'appel (*sala outor*) (2) siégeant à Pnom-Penh et dont le ressort s'étend à tout le royaume.

Composée de trois magistrats dont l'un d'eux est président et d'un greffier, elle connaît en dernier ressort : en matière civile, de l'appel des décisions rendues par les juridictions inférieures (*sala lohuk* et *sala damboung*), et en matière pénale, de l'appel des jugements rendus correctionnellement par les tribunaux de première instance.

4° Une juridiction criminelle (*sala okret*) (3) qui est une des principales innovations de l'ordonnance royale du 14 septembre 1922 et qui a remplacé les 52 cours criminelles des provinces dont l'autorité et la compétence laissaient beaucoup à désirer.

La juridiction criminelle siège à Pnom-Penh, mais peut être appelée à se transporter momentanément au chef-lieu d'une résidence, si les besoins d'une affaire l'exigent. Elle se compose de trois magistrats de la juridiction d'appel, dont l'un préside, de deux assesseurs choisis parmi les notables cambodgiens, et d'un greffier, auxquels sont adjoints deux assesseurs suppléants.

Sa compétence s'étend à toutes les infractions entraînant une peine criminelle et qui ont été commises sur le territoire cambodgien par des cambodgiens et au préjudice de cambodgiens. Ses arrêts sont sans appel : seul le recours en annulation est plssible.

5° Une juridiction d'annulation (*sala vinichay*) (4), qui siège à Pnom-Penh et qui, sans constituer un troisième degré de juridiction, est appelée à jouer au Cambodge un rôle analogue à celui de notre Cour de cassation métropolitaine à l'égard des jugements ou arrêts rendus en dernier ressort. Elle juge donc en droit et non en fait, et renvoie l'affaire ou la juge elle-même après annulation.

Elle se compose de trois magistrats dont un préside et d'un greffier.

Enfin, la nouvelle organisation judiciaire est soumise, de la part des autorités du protectorat, à un contrôle réglementé par arrêté du résident supérieur du 19 septembre 1922, approuvé par arrêté du gouverneur général du 3 octobre 1922 (5), et pris conformément à l'article 65 de l'ordonnance royale du 14 septembre 1922.

Les justices de paix et les tribunaux de première instance sont soumis au contrôle des résidents, chefs de circonscription. Le

(1) Art. 21 à 30.
(2) Art. 31 à 38.
(3) Art. 39 à 55.
(4) Art. 56 à 64.
(5) R. 1923, I, 730.

tribunal de Phnom-Penh et la juridiction d'appel sont soumis au contrôle du délégué du ministère de la justice. Enfin, la cour criminelle et la juridiction d'annulation sont soumises au contrôle d'un conseiller juriste, magistrat français ayant le grade de conseiller à la cour d'appel de l'Indo-Chine, mis hors cadres auprès du protectorat, pour apporter le concours de ses connaissances juridiques au résident supérieur et au gouvernement cambodgien (1).

Les juridictions indigènes appliquent les lois et coutumes locales telles qu'elles viennent d'être codifiées (2).

Une ordonnance royale du 14 septembre 1925, rendue exécutoire à compter du 1er décembre 1925 par arrêté du résident supérieur du 24 septembre 1925, a fixé le tarif des frais de justice devant les juridictions cambodgiennes.

Une ordonnance royale du 18 mai 1926, rendue exécutoire par arrêté du résident supérieur du 25 mai 1926, a institué et réglementé l'assistance judiciaire.

Les provinces de Battambang, Siemréap et Sisophon, qui ont été cédées par le Siam à la France par le traité du 23 mars 1907 (3), approuvé par la loi du 20 juin 1907, sont devenues territoire français.

L'article 108 du décret du 16 février 1921 décide que, sur ces territoires, les indigènes restent soumis à la juridiction des tribunaux indigènes, quand il n'y a en cause ni français, ni sujets ou protégés français étrangers au pays, ni étrangers quelconques.

545

Laos. — Etant donné l'inexistence au Laos d'un souverain local protégé ayant conservé le pouvoir législatif (4), les dispositions concernant l'organisation judiciaire indigène émanent toutes du législateur colonial français.

Cette organisation a été profondément remaniée par arrêté du gouverneur général du 20 novembre 1922 (5) qui promulgue un Code d'organisation judiciaire en 33 articles.

Par application des articles 108 et 110 du décret 16 février 1921, les articles 2 et 3 du code d'organisation judiciaire de 1922 décident que « Sont seuls ressortissants à la justice indigène... les individus appartenant aux races définitivement fixées sur les territoires laotiens, nés au Laos ou inscrits aux rôles d'impôt... et ne se rattachant à aucune nationalité étrangère à ces territoires ». Toutes les fois que « des individus, collectivités ou personnes morales appartenant à la nationalité française, à d'autres races indochinoises ou à des nationalités étrangères » seront parties ou en cause, les tribunaux français seront seuls compétents.

(1) Un arrêté du gouverneur général du 13 avril 1929 (R. 1930, 1, 307) détermine le mode de désignation de conseiller-juriste délégué au ministère de la justice du Cambodge.

(2) V. ci-dessus, § 519, p. 381.

(3) R. 1907, 1, 330.

(4) V. ci-dessus, § 519, p. 382.

(5) R. 1923, 1, 762. — La mise en vigueur de ce Code, plsueiurs fois retardée, a été fixée au 1er juin 1928, par arrêté du 5 septembre 1927 (R. 1928, 1, 326).

Le Code d'organisation judiciaire du 20 novembre 1922, qui abroge toutes les dispositions antérieures, institue le régime suivant :

D'abord une tentative facultative de conciliation devant le *Tasseng*, ou devant les notables ou anciens du village. A défaut ou en cas de non réussite, les parties saisissent les tribunaux qui sont :

1° Les tribunaux de premier degré, composés d'un juge président, assisté de deux assesseurs et d'un greffier, tous laotiens et nommés dans les conditions prévues aux articles 13 à 18.

En matière civile et commerciale, ils connaissent en premier et dernier ressort des litiges dont la valeur ne dépasse pas 50 piastres, et en premier ressort seulement des litiges dont la valeur est supérieure ou indéterminée, ou dont l'objet principal n'est pas un intérêt pécuniaire.

En matière pénale, ils connaissent des affaires correctionnelles en premier ressort seulement, et des contraventions en premier ou dernier ressort, suivant l'importance de la condamnation.

2° Les tribunaux de second degré, établis au siège de chaque commissariat, sont composés de l'administrateur, chef de province, président, assisté d'un assesseur indigène qui a voix délibérative (la voix du président étant prépondérante en cas de partage) et d'un greffier. Ils peuvent tenir des audiences foraines.

Ils connaissent en appel des causes qui ont été jugées en premier ressort par les tribunaux de premier degré

Quant à leur compétence en premier ressort, elle s'étend aux affaires civiles et commerciales intéressant certains dignitaires et aux infractions contraventionnelles ou correctionnelles commises par ces derniers.

Enfin, ils jugent en premier ressort les causes criminelles ; mais ils s'adjoignent alors un second assesseur qui a seulement voix consultative.

3° Un tribunal supérieur d'appel et d'annulation siégeant à Vientiane et composé d'un haut magistrat des parquets généraux ou des Cours d'appel de l'Indo-Chine détaché au Laos, président, de deux assesseurs, l'un administrateur directeur des bureaux de la résidence, l'autre haut fonctionnaire laotien, qui ont tous deux voix délibérative, et d'un greffier.

Le tribunal supérieur connaît, en appel et sans recours, de tous les jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de second degré. Il connaît en annulation de tous les jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux de premier et de second degré, la voie de l'annulation n'étant ouverte que pour incompétence, excès de pouvoir ou violation des lois laotiennes.

Les décisions du tribunal supérieur d'appel ou d'annulation, en toute matière, ne sont susceptibles d'aucun recours.

Ces juridictions doivent appliquer les lois laotiennes telles qu'elles ont été codifiées, sauf la réserve relative aux usages des populations montagnardes, par l'arrêté du gouverneur général du 20 novembre 1922 : Code civil et commercial (en 381 articles) et Code pénal

(en 284 articles). — Elles suivent les formes édictées par le Code de procédure civile et commerciale (en 231 articles) et le Code de procédure pénale (en 195 articles) (1).

§ 546

Kouang-Tchéou-Wan. — Aux dispositions insérées dans les arrêtés relatifs à l'organisation administrative du territoire et d'ailleurs fréquemment remaniées (2), il convient d'ajouter un arrêté du gouverneur général du 9 mars 1925 (3) qui a spécialement pour objet de réorganiser la justice indigène et dont les articles 8 et 11 ont été modifiés par arrêté du 21 décembre 1927 (4), et un arrêté, qui refond tous les autres, du 25 novembre 1930 (5).

Aux termes de l'article 1er du décret du 25 novembre 1930, les tribunaux indigènes sont compétents pour les seules affaires dans lesquelles ne se trouvent en cause que des chinois, quelle que soit leur origine. Les juridictions françaises sont donc seules compétentes lorsqu'un français, un sujet français ou un protégé français non originaire du territoire, un étranger est en cause (6)

L'arrêté du gouverneur général du 25 novembre 1930, qui reproduit les grandes lignes de celui du 9 mars 1925, a institué les juridictions suivantes :

D'abord, la conciliation obligatoire, à laquelle il est procédé, en matière civile, par un fonctionnaire français assisté de deux kong-koks, et en matière commerciale, par le comité directeur d'une des deux chambres de commerce.

Puis, au premier degré, un juge chinois qui remplace les anciens conseils de notables et qui est nommé par le chef du territoire. Il siège à Fort-Bayard.

En matière civile et commerciale, il connaît en dernier ressort de toutes les actions personnelles et mobilières jusqu'à la valeur de 100 piastres et des actions immobilières jusqu'à la valeur de 25 piastres de revenu. Pour les demandes indéterminées et celles qui excèdent ces chiffres, il ne statue qu'en premier ressort. En matière pénale, il connaît de toutes les contraventions et délits qui n'emportent ni condamnation à la prison, ni amende de 15 piastres et au-dessus.

Au second degré, un tribunal mixte siégeant à Fort-Bayard et composé d'un fonctionnaire appartenant au personnel en service sur le territoire, président, et de deux assesseurs chinois, pris parmi les notables les plus compétents, conformément aux règles posées par l'article 38, et d'un greffier.

---

(1) Sur tous ces points, v. ci-dessus, § 519, p. 382.

(2) Arrêté du gouverneur général du 4 juillet 1911 (R. 1913, 1, 994), art. 7 à 18, modifié par arrêtés du 27 septembre 1912 (R. 1913, 1, 994) et du 21 août 1915 (R. 1916, 1, 482).

(3) R. 1926, 1, 568.

(4) R. 1928, 1, 398.

(5) R. 1931, 1, 419.

(6) Pour l'application, v. Crim. rej. 8 mai 1914 (R. 1914, 3, 195), rendu par application des anciens textes, qui ne sont pas en contradiction sur ce point avec le décret de 1930.

Le tribunal mixte est, au civil, juge d'appel des décisions rendues en premier ressort par le juge chinois. En matière pénale, il connaît de toutes les infractions excédant la compétence du juge du 1er degré et passibles d'une peine inférieure à 15 jours de détention ou d'une amende inférieure à 30 piastres, ou de ces deux peines cumulées.

Les décisions rendues par le tribunal mixte ne peuvent être exécutées qu'après avoir été approuvées par une commission de révision siégeant au chef-lieu du territoire et composée du chef du territoire, président, de l'administrateur-maire de Tchekam, membre, et de l'administrateur-adjoint des territoires, membre rapporteur. Cette commission peut, pour tous motifs de fait ou de droit, annuler ou réformer les jugements soumis à son examen : sa décision est substituée de plein droit au jugement annulé ou réformé. Aucun recours n'est ouvert contre ses décisions (1).

En matière pénale, les jugements du tribunal mixte qui comportent condamnation à la peine capitale ne peuvent être exécutés, s'il y a recours en grâce, qu'après la décision du Président de la République (2). En l'absence de recours en grâce, les condamnations à mort ne peuvent être exécutées qu'après avis de la commission permanente du conseil de gouvernement. Il suffit de l'avis conforme de deux membres pour qu'il soit fait appel à la clémence du chef de l'Etat.

Les juridictions indigènes doivent appliquer exclusivement, aux termes de l'article 36, les codes de la République chinoise, complétés par les recueils de sommaires de la jurisprudence de la Cour suprême de cette République. Cette disposition est un exemple remarquable et unique de tribunaux institués par l'autorité française et jugeant d'après une loi étrangère.

§ 547

Madagascar. — L'important décret du 9 mai 1909 (3), en 119 articles, sur la justice indigène, est toujours en vigueur. Il a été partiellement modifié par un décret du 17 juillet 1926 (4), en conséquence de la réforme de l'organisation administrative résultant du décret du 5 décembre 1925. D'autre part, l'article 11 a été modifié par le décret du 3 janvier 1927 (5), les articles 64 et 114 par le décret du 14 décembre 1928 (6), les articles 15, 16, 48 et 49, par le décret du 18 décembre 1928 (7) et l'article 77 par le décret du 3 mars 1929 (8).

Reproduisant les dispositions antérieures conformes aux principes généraux, les articles 13 et 55 du décret du 9 mai 1909 décident que les juridictions indigènes ne peuvent connaître que des affaires dans lesquelles « des indigènes seuls sont en cause ».

(1) Sous le régime antérieur, la jurisprudence l'avait déjà formellement reconnu en repoussant le recours en cassation contre les décisions de la commission mixte : Crim. irrecev. 4 septembre 1913 (R. 1914, 3, 11) et note.
(2) Art. 13.
(3) R. 1909, 1, 574.
(4) R. 1926, 1, 751.
(5) R. 1927, 1, 223.
(6) R. 1929, 1, 251.
(7) R. 1929, 1, 255.
(8) R. 1929, 1, 345.

Pour la première fois, en matière d'organisation de la justice indigène, et par une disposition qui a figuré depuis dans les décrets des autres colonies, mais avec un texte souvent très différent, l'article 2 définit la qualité d'indigène : « Sont indigènes dans le sens du présent décret et justiciables des juridictions indigènes les individus originaires de Madagascar et dépendances ou autres possessions françaises ne possédant pas la qualité de citoyens français ou une nationalité étrangère reconnue » (1).

Du décret de 1909 qui, en ces matières, a été modifié par le décret du 17 juillet 1926, il résulte que fonctionnent aujourd'hui à Madagascar :

En matière civile et commerciale :

Dans chaque district (2), un tribunal de premier degré, composé du chef de district, président, assisté de deux notables indigènes désignés par le gouverneur général. Il connaît en premier et dernier ressort de toutes les actions d'une valeur inférieure à 600 francs ; en premier ressort seulement, de toutes les actions d'une valeur de 600 à 3.000 francs et de toutes les actions dont la valeur ne peut être fixée en argent (3).

Dans chaque province (4), un tribunal de second degré, composé du chef de la province, président, assisté de deux notables indigènes désignés par le gouverneur général (5).

Le décret du 17 juillet 1926, qui a ajouté plusieurs alinéas à l'article 4 du décret de 1909, dispose : d'une part, que la présidence du tribunal de second degré peut être confiée par le gouverneur général au chef de district central ; d'autre part, que le gouverneur général peut instituer des tribunaux de second degré dans des centres autres que le chef-lieu de la province (6). Dans les deux cas, le tribunal de second degré étant présidé par le chef de district, le tribunal de district (premier degré) devra l'être par l'adjoint du chef de district ou tout autre fonctionnaire de l'administration indigène préalablement agréé par le gouverneur général (7).

Le tribunal de second degré connaît : 1° de l'appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de premier degré ; 2° en premier et dernier ressort, de toutes les actions de quelque nature qu'elles soient dont la valeur est comprise entre 3.000 et 5.000 francs ; 3° en premier ressort seulement et à charge d'appel

---

(1) Ainsi, même les indigènes d'autres colonies, dont le statut est complètement différent de celui des malgaches.

(2) Aujourd'hui province (Arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1927, R. 1928, 1, 562).

(3) Art. 157, modifié par le décret du 18 décembre 1928.

(4) Aujourd'hui région (*ibid*). L'arrêté précité en institue aussi au chef-lieu de chaque province.

(5) Art. 4. — En cas d'absence ou d'empêchement du président ou des assesseurs des tribunaux de premier ou de second degré, v. les dispositions des art. 5, 6 et 7 du décret de 1909. Pour l'application: Cour d'appel de Madagascar, 9 juillet 1915 (R. 1916, 3, 110) et note. — *Adde* les dispositions nouvelles du décret de 1926, analysées plus loin au texte, en ce qui concerne la présidence des tribunaux de premier et second degré.

(6) Nouvel art. 4, al. 2 et 3.

(7) Nouvel art. 4, al. 4.

devant la Cour, de toutes les actions d'une valeur supérieure à 5.000 francs (1).

Au-dessus de toutes ces juridictions se trouve la Cour d'appel de Tananarive qui, statuant en matière indigène, est présidée par un conseiller désigné au commencement de chaque année par le président de la cour, après avis du procureur général, assisté d'un second conseiller et de deux notables indigènes (2).

La fonction juridictionnelle de la cour d'appel est double : d'une part, elle connaît de l'appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de second degré ; d'autre part, elle connaît de l'annulation des jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux de premier et de second degré (3). L'appel et l'annulation, dont la procédure a été réglementée aussi bien par les articles 39 à 51 du décret du 9 mai 1909 que par les articles 82 à 136 de l'arrêté du gouverneur général du 8 septembre 1909 (4), sont, aux termes exprès des articles 38 du décret et 81 de l'arrêté, les « seules voies de recours ouvertes contre les jugements rendus par les tribunaux de premier et de second degré ». On doit en conclure à l'impossibilité du recours en cassation.

En matière pénale :

Les tribunaux de premier degré, composés comme au civil, connaissent de toutes les contraventions, de quelque nature qu'elles soient, en premier et dernier ressort ; ils connaissent également des délits, mais en premier ressort seulement et à charge d'appel devant les tribunaux de second degré (5).

Les tribunaux de second degré connaissent en appel des jugements rendus par les tribunaux de premier degré en matière de délits. Ils connaissent également de tous les crimes ; mais, dans ce cas, ils sont complétés par l'adjonction de deux fonctionnaires désignés par le gouverneur général et ayant voix délibérative (6).

Enfin, une Chambre d'homologation est instituée à la Cour d'appel de Tananarive. Elle se compose de trois magistrats de la cour, de deux fonctionnaires désignés par le gouverneur général et de deuxassesseurs indigènes également désignés par le gouverneur général, mais n'ayant que voix consultative (art. 93 et 94).

Cette chambre d'homologation a une double fonction. D'une part, elle statue sur l'annulation, dans l'intérêt de la loi seulement, des jugements rendus en matière correctionnelle et de simple police et qui lui sont déférés par le Procureur général. D'autre part, elle est saisie de tous les jugements rendus en matière criminelle par les tribunaux de second degré. Les articles 93 à 107 du décret de 1909 contiennent les dispositions qui réglementent le rôle de la chambre d'homologation en cette matière (7).

(1) Art. 16 modifié par le décret du 18 décembre 1928.
(2) Art. 8.
(3) Art. 18.
(4) V. plus bas, p. 457.
(5) Art. 55.
(6) Art. 59 et 61.
(7) La chambre d'homologation est armée d'un pouvoir souverain d'appréciation en vertu duquel elle peut homologuer ou annuler le jugement. Elle peut notamment « ordonner les compléments d'instruction qui lui paraîtront néces-

A raison de ce pouvoir d'annulation que possède la chambre d'homologation, le pourvoi en cassation n'est pas ouvert aux indigènes en matière répressive. Cette solution résulte d'ailleurs par *a contrario* de l'article 1er du décret du 24 mai 1905 (1) qui a spécialement autorisé à Madagascar le recours en cassation en matière répressive au profit des seuls européens ou assimilés. C'est donc l'exclure lorsque la décision émane d'un tribunal indigène, les tribunaux indigènes ne connaissant point des infractions où des européens et assimilés sont en cause. La jurisprudence est en ce sens (2).

Le décret du 22 octobre 1929 (3), qui a ouvert le recours en cassation aux indigènes en matière pénale, n'a application qu'aux décisions rendues par les juridictions françaises. De même, quand un indigène est condamné par un tribunal français, le bénéfice du sursis peut lui être accordé en vertu du décret du 3 mars 1929 (4), modifiant l'article 77 du décret de 1909

Aux termes de l'article 12 du décret du 9 mai 1909, « les fonctions de greffier n'existent pas auprès des juridictions indigènes ». Les présidents peuvent toutefois se faire assister d'un secrétaire choisi dans les conditions que prévoit le texte.

Les assesseurs indigènes institués auprès des diverses juridictions n'ont que voix consultative ; mais ils doivent être obligatoirement consultés, et mention de cette consultation doit être faite dans le jugement ou l'arrêt (5).

L'article 116 du décret du 9 mai 1909 consacre, en ce qui concerne la loi applicable, la solution qui dérive des principes généraux.

En matière civile, les tribunaux indigènes appliquent « les lois et coutumes locales et, s'il y a lieu, les lois et coutumes propres à la qualité des parties ». En matière répressive, ils appliquent : « 1° les lois et coutumes indigènes en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire aux principes de la civilisation française ; 2° la loi française en tout ce qui n'est pas prévu par la loi malgache et dans le cas où celle-ci serait contraire aux principes de la civilisation française. »

saires » (art. 100). Mais, lorsqu'elle annule, elle renvoie l'affaire soit devant le tribunal qui en a déjà connu, soit devant un tribunal voisin du lieu du crime, «en indiquant par arrêt motivé les points insuffisamment établis ou reconnus erronés sur lesquels devra porter le nouvel examen des juges. Les tribunaux saisis après arrêt de la Cour sont tenus de se conformer, sur les points de droit, aux indications de l'arrêt » (art. 101). Et le nouveau jugement sera à son tour soumis à la chambre qui peut soit l'homologuer, soit encore l'annuler ; dans ce dernier cas, la chambre d'homologation « évoque l'affaire et statue sur le fond » (art. 102).

(1) R. 1905, 1, 311.

(2) Crim. irrecev. 8 septembre 1910 (R. 1911, 3, 51) ; 6 mai 1911 (R. 1911, 3, 250) ; 30 octobre 1913 (R. 1914, 3, 26) ; 18 janvier 1917 (R. 1918, 3, 80) ; 30 janvier 1919 (R. 1919, 3, 103) ; 25 mars 1929 (R. 1919, 3, 159). — Mais il est nécessaire, pour que cette règle s'applique, que la qualité d'indigène du demandeur au pourvoi résulte des énonciations même de la décision attaquée ; Crim. cass. 17 août 1908 (R. 1910, 3, 5) ; Crim. rej. 22 juillet 1909 (R. 1910, 3, 9) ; Crim. cass., 28 octobre 1915 (R. 1916, 3, 72).

(3) R. 1930, 1, 89.

(4) R. 1929, 1, 345.

(5) Art. 9. — Cette mention obligatoire de la consultation des assesseurs indigènes n'était pas prescrite par le décret du 24 novembre 1898. Il en était résulté des difficultés en jurisprudence : Cour d'appel de Tananarive, 22 juin 1905 (R. 1905, 3, 191).

Quant à la procédure suivie devant les tribunaux indigènes, elle est restée, en matière pénale, telle que l'avait réglementée le décret du 9 mai 1909 lui-même, dans ses articles 63 à 108. Mais, en matière civile, un arrêté, qui constitue une sorte de Code en 138 articles, a été pris par le gouverneur général le 8 septembre 1909 (1). Les droits et frais de justice en matière civile et en matière répressive indigènes résultent aujourd'hui de l'arrêté du 20 janvier 1928 (2).

§ 548

Mayotte et Comores. — L'organisation de la justice indigène a été établie par le chapitre III du décret du 22 octobre 1906 (3).

A Mayotte et aux Comores, comme à Madagascar, les juridictions indigènes ne sont compétentes que si des indigènes seuls sont en cause, aussi bien en matière civile et commerciale qu'en matière répressive (4).

Les articles 15 et 16 du décret de 1906 ont posé le principe du maintien des juridictions indigènes.

En matière civile et commerciale, la juridiction des cadis est maintenue (5). L'appel est porté devant la justice de paix à compétence étendue de Mayotte, qui a remplacé le tribunal civil (6).

En matière répressive, les contraventions et délits qui ne sont pas réprimés par voie administrative relèvent d'un tribunal répressif spécial, institué au chef-lieu de chaque île. Ce tribunal est composé d'un fonctionnaire administratif français, président, et de deux assesseurs indigènes choisis de préférence parmi les indigènes parlant le français ; ceux-ci, d'ailleurs, n'ont que voix consultative (7). L'appel est porté devant le tribunal correctionnel de Mayotte (8). Enfin, s'il s'agit de crimes commis par les indigènes, ils relèvent de la cour criminelle de Mayotte (9).

Comme à Madagascar, et par argument *a contrario* de l'article 5 du décret du 30 août 1917 qui a déclaré l'article 27 du décret du 9 juin 1896 applicable à Mayotte et dépendances, le recours en cassation n'est pas ouvert aux indigènes en matière répressive (10).

---

(1) R. 1910, 1, 746. — Pour l'application, v. en ce qui concerne : — les art. 29 et suiv. relatifs à l'expertise, Cour d'appel de Madagascar, 26 juillet 1923 (R. 1923, 3, 194) ; — les art. 67 et suiv. relatifs aux enquêtes comme mode de preuve, Cour d'appel de Madagascar, 9 août 1923 (R. 1923, 3, 195) ; *adde*, un autre arrêt de même date (R. 1923, 3, 230).

(2) R. 1929, 1, 585. — Cet arrêté remplace celui du 8 septembre 1909 (R. 1910, 1, 770), qui avait été modifié par arrêté du 4 novembre 1919 (R. 1921, 1, 738).

(3) R. 1907, 1, 123.

(4) Art. 19. — Le décret de 1906, antérieur à celui de Madagascar, ne définit pas la qualité d'indigène.

(5) V. le rapport du ministre qui précède le décret.

(6) Art. 3 du décret du 5 novembre 1904, et art. 2 du décret du 30 août 1917.

(7) Art. 16.

(8) Art. 18.

(9) Art. 8 du décret du 5 novembre 1904, non modifié par l'article 14 du décret du 22 août 1906.

(10) Crim. irrecev. 3 juin 1920 (R. 1921, 3, 31) ; 27 décembre 1930, *Gaz. Pal.* 22 janvier 1931.

Le décret de 1906 ne contient aucune disposition relative à la loi que doivent appliquer et à la procédure que doivent suivre les juridictions indigènes. Conformément aux principes généraux et par analogie avec ce qui a été décidé à Madagascar, on doit se prononcer en faveur de l'application et de l'observation des lois et coutumes locales.

§ 549

Afrique occidentale. — Une distinction essentielle s'impose entre les territoires des communes de plein exercice du Sénégal, et les autres territoires compris dans le gouvernement général.

§ 550

Territoire des communes de plein exercice du Sénégal. — Compétence des tribunaux français. — En principe, les indigènes nés sur le territoire des quatre communes de plein exercice du Sénégal, aujourd'hui réduites à trois, sont justiciables, en matière civile, commerciale et pénale, des tribunaux français qui leur appliquent la loi française.

La compétence des tribunaux français à leur égard avait été posée à l'article 29 du décret du 10 novembre 1903 (1) et maintenue dans le décret du 16 août 1912 (2), par *a contrario* de l'article 1er. Un décret du 9 mars 1914 (3) avait même décidé que ce bénéfice de juridiction leur restait acquis même hors des limites du territoire des quatre communes.

Toutes ces dispositions ont été confirmées par la loi du 29 septembre 1916 (4) et les nouveaux décrets d'organisation judiciaire indigène des 22 mars 1924 et 3 décembre 1931 (5).

La loi du 29 septembre 1916 ayant décidé, on le sait, que « les natifs des quatre communes de plein exercice du Sénégal et leurs descendants sont et demeurent des citoyens français... » et les décrets des 22 mars 1924 et 3 décembre 1931 ayant, à l'article 2, posé la règle que les justiciables des juridictions indigènes sont « les indigènes... qui ne possèdent pas la qualité de citoyen français », il en résulte nécessairement que les indigènes des quatre communes du Sénégal, en leur qualité de citoyens français, ne sont pas justiciables des juridictions indigènes, et, en conséquence, relèvent des tribunaux français.

Exception : tribunaux musulmans. — Toutefois, à cette compétence de principe des tribunaux français à l'égard des indigènes des quatre communes du Sénégal, une exception fondamentale a été apportée : elle concerne les affaires qui ont trait à l'état-civil, au mariage, aux successions, donations et testaments.

(1) R. 1904, 1, 18.
(2) R. 1913, 1, 25.
(3) R. 1914, 1, 549.
(4) R. 1916, 1, 716.
(5) R. 1924, 1, 206, et 1932, 1, 240.

Considérant qu'en ces matières qui touchent étroitement à l'organisation de la famille, le statut personnel indigène devait être respecté, et partant les juridictions indigènes qui l'appliquent maintenues, un décret du 20 mai 1857 avait reconnu aux indigènes musulmans du Sénégal le droit de porter leurs litiges devant le cadi.

Pendant deux ans, ce système fut aboli. Le décret du 10 novembre 1903 (1) supprima la juridiction des cadis, et rétablit la compétence des tribunaux français (2), à la seule condition de s'adjoindre un assesseur indigène lorsqu'ils seraient saisis des affaires ci-dessus énumérées (mariage, successions, testaments et donations). S'il s'agissait de musulmans, l'assesseur était le cadi ou, à défaut, un notable musulman ; s'il s'agissait de non musulmans, l'assesseur était un notable désigné par le gouverneur général. Dans tous les cas, l'assesseur avait seulement voix consultative (3).

Cette réforme fut, de la part des indigènes musulmans, l'objet de vives critiques, auxquelles fit droit un décret du 22 mai 1905 (4). De ce décret, modifié lui-même par le décret du 25 avril 1910 (5), il résultait que :

S'il s'agissait de non musulmans, le tribunal français ou la Cour s'adjoignaient un assesseur indigène qui avait voix consultative et jugeaient selon les coutumes locales. Si les parties n'avaient pas le même statut, il pouvait être adjoint un assesseur du statut de chacune des parties.

S'il s'agissait, au contraire, de musulmans, la juridiction compétente était le tribunal musulman. Des tribunaux musulmans avaient été institués à Saint-Louis, Dakar, Kayes (décret du 22 mai 1905) et à Rufisque (décret du 29 janvier 1907) (6). Ils se composaient d'un cadi, d'un assesseur qui le suppléait éventuellement et d'un greffier. Ils jugeaient en se conformant à la loi coranique, sauf sur les points où prévalaient des coutumes locales ; ils suivaient la procédure en usage chez les musulmans du ressort (7). L'appel des sentences rendues était porté devant la Cour d'appel de Dakar (8).

L'article 3 indiquait les solutions que devaient recevoir les conflits de coutumes soit devant les tribunaux français statuant entre indigènes non musulmans, soit devant les tribunaux musulmans statuant entre indigènes musulmans : il devait être décidé « dans les questions d'état-civil, selon la coutume du défendeur ; dans celles intéressant le mariage, selon la coutume du lieu de la célébration ; dans celles relatives aux successions et aux testaments, selon la coutume du décédé ; dans celles concernant les donations, selon la coutume du donateur ».

(1) R. 1904, 1, 18.
(2) Art. 29, al. 2.
(3) Ce régime du décret de 1903 avait été étendu à la Mauritanie par le décret du 5 juin 1906 (R. 1906, 1, 362), et au territoire militaire du Niger, par le décret du 20 décembre 1907 (R. 1908, 1, 137). Ces deux décrets ont été abrogés par le décret précité du 16 août 1912.
(4) R. 1905, 1, 298. Cf. *supra*, n° 410.
(5) R. 1910, 1, 481.
(6) R. 1907, 1, 152.
(7) Art. 1er du décret de 1910.
(8) Art. 2.

Ces textes avaient été considérés par la jurisprudence comme étant exceptionnels et devant, comme tels, être interprétés strictement.

D'une part, il avait été décidé que les juridictions instituées par les décrets de 1905 et 1910 ne seraient compétentes que s'il s'agissait d'indigènes sujets français. S'il s'agissait d'indigènes étrangers — quelle que fût leur race ou leur religion —, ils devaient porter leur litige devant les tribunaux de droit commun établis par le décret du 10 novembre 1903 (1).

D'autre part et surtout, il avait été souvent admis que la formule « état-civil, mariage, successions, donations et testaments » par laquelle se caractérisait et se limitait la compétence des juridictions spéciales indigènes, devait être interprétée étroitement. C'est ainsi que les tribunaux musulmans avaient été déclarés incompétents (au profit des tribunaux de droit commun) en ce qui concernait : les affaires de tutelle des mineurs (2), de régime des biens entre époux et de restitution de la dot (3), de liquidation et de partage des successions (4), de restitution d'objets ou de sommes d'argent prétenduement détournés d'une succession (5).

Décret du 20 novembre 1932. — La question de savoir si les tribunaux musulmans créés en 1905 existaient encore légalement et devaient continuer à fonctionner s'était posée récemment en jurisprudence, à un double point de vue, qui, à vrai dire, se réduisait à une seule question. Les tribunaux musulmans étaient-ils compatibles avec la loi du 29 septembre 1916, qui avait déclaré citoyens français les natifs des quatre (trois) communes ? L'étaient-ils avec le décret du 22 mars 1924, remplacé aujourd'hui par celui du 3 décembre 1931, qui avaient réorganisé la justice indigène sur tout le territoire de l'Afrique occidentale ?

En ce qui concernait la loi du 29 septembre 1916 (6), il semble bien que la qualité de citoyen français, reconnue aux natifs des quatre communes, fût incompatible avec le maintien d'un statut personnel musulman, et par suite d'une juridiction musulmane (7). Mais il a été expliqué plus haut que la Cour d'appel de l'Afrique occidentale a donné, de la loi du 29 septembre 1916, et du terme de citoyen français qu'elle emploie, une interprétation restrictive qui permet aux natifs des quatre communes de conserver leur statut personnel : la Cour d'appel en avait conclu que les tribunaux musulmans n'avaient pas cessé d'exister et d'être compétents en ce qui concernait les musulmans, même citoyens français (8). En fait, ces tribunaux existaient et fonctionnaient.

(1) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 2 juin 1911 (R. 1911, 3, 234).

(2) Req. rej., 31 juillet 1895 (S. 1897, 1, 317).

(3) Trib. de Saint-Louis, 17 novembre 1894 ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 2 février 1906 (R. 1906, 3, 217).

(4) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 3 décembre 1908 (R. 1909, 3, 148) ; 23 janvier 1925 (R. 1925, 3, 177).

(5) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 4 mai 1906 (R. 1907, 3, 20) ; Trib. de 1re inst. de Dakar, 3 avril 1920 (R. 1920, 3, 101).

(6) R. 1917, 1, 716.

(7) V. plus haut, § 494.

(8) Arrêts des 2 avril 1926 (R. 1926, 2, 265) ; 13 mai 1927 (R. 1928, 3, 9) ; 2 août 1929 (R. 1929, 3, 174).

Quant aux arguments tirés des textes organisant la justice française ou indigène, ils n'ont plus de valeur depuis que la question a été tranchée par le décret du 20 novembre 1932 (1). Ce décret n'institue plus directement de tribunaux musulmans, mais autorise le gouverneur général à en instituer, composés d'un cadi, d'un assesseur et d'un greffier. Ces tribunaux connaissent exclusivement des affaires civiles entre indigènes musulmans originaires des quatre communes de plein exercice du Sénégal ou descendants d'originaires, et relatives à l'état des personnes, aux mariages, aux successions, donations et testaments. Ils instruisent et jugent les affaires qui leur sont soumises en se conformant à la loi coranique, sauf sur les points où prévalent les coutumes locales.

Ces tribunaux musulmans peuvent être institués non seulement au Sénégal, mais encore sur tout le territoire de l'Afrique occidentale, tout en restant réservés aux originaires des quatre communes et à leurs descendants, qui jouissent, dans toutes les matières autres que celles ci-dessus énumérées, du bénéfice de la juridiction française, comme il a été dit plus haut, en vertu du décret du 9 mars 1914 (2).

Lorsque les originaires des quatre communes ou leurs descendants usent du droit que leur assure le décret du 9 mars 1914 de porter leurs litiges devant la juridiction française, le tribunal ou le juge de paix à compétence étendue doit s'adjoindre un assesseur appartenant à la coutume des parties en cause.

Le statut de ces originaires se trouve ainsi nettement établi. Ils constituent une sorte de classe intermédiaire entre les citoyens français proprement dits et les indigènes définis par l'article 2 du décret de 1924 : solution assez étrange, mais peut-être commandée par la réalité des faits (3).

§ 551

Territoires autres que celui des communes de plein exercice du Sénégal. — Au lieu d'être, comme les indigènes originaires du territoire des quatre communes de plein exercice, justiciables en principe des tribunaux français, les indigènes qui sont nés hors du territoire des quatre communes de plein exercice sont justiciables des tribunaux indigènes qui ont été organisés en Afrique occidentale d'abord par le décret du 16 août 1912, puis par le décret du 22 mars 1924 (4), et enfin par le décret du 6 décembre 1921 lui-même modifié dans son article 18 par le décret du 16 mars 1925 (5), dans ses articles 15 et 25 par le décret du 25 juillet 1925 (6), dans son article 49 par les décrets du 15 janvier 1927 (7) et 12 avril 1927 (8), dans son article 25 par le décret du 16 mai 1928 (9).

(1) R. 1933.
(2) V. § 550, p. 458.
(3) § 494.
(4) R. 1924, 1, 206.
(5) R. 1925, 1, 334.
(6) R. 1926, 1, 87.
(7) R. 1927, 1, 199.
(8) R. 1927, 1, 501.
(9) R. 1928, 1, 569.

Comme le décret du 9 mai 1909 à Madagascar, l'article 2 des décrets du 22 mars 1924 et du 3 décembre 1931 définit les indigènes : mais la définition est plus large : Voici celle du décret de 1931, dont les termes ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux du décret de 1924, bien que le fond soit semblable :

« Sont indigènes dans le sens du présent décret et justiciables des juridictions indigènes les individus originaires des possessions françaises de l'Afrique occidentale française et de l'Afrique équatoriale ne possédant pas la qualité de citoyen français, et ceux qui, étant originaires de contrées comprises entre ces territoires ou limitrophes de ces territoires, n'ont pas, dans leur pays, le statut de nationaux européens ».

Ainsi, contrairement à ce qui a été décidé dans certaines colonies (en Indo-Chine, par exemple) où les juridictions indigènes ne connaissent que des litiges qui intéressent exclusivement les seuls indigènes originaires de la colonie, les juridictions indigènes de l'Afrique occidentale française sont compétentes à l'égard des indigènes des possessions françaises voisines (Afrique équatoriale et pays sous mandat) et même des possessions étrangères ou pays limitrophes qui n'ont pas le statut de nationaux européens. Cette solution se justifie aisément : puisque tous ces indigènes participent de la même civilisation, ont des mœurs et des coutumes qui sont étroitement apparentées, il était naturel de les « assimiler » au point de vue de la compétence des juridictions dont ils relèvent (1).

Dans tous les cas, le texte, empruntant aux précédents décrets, ajoute que le justiciable qui, dès le début de l'instance, ne se sera pas prévalu d'un statut susceptible de le soustraire à la juridiction indigène, ne pourra de ce chef attaquer le jugement intervenu. C'est d'ailleurs à l'intéressé à rapporter la preuve du statut indiqué en temps utile, en l'administrant dans le délai qui lui sera fixé par décision judiciaire.

Par voie de conséquence et conformément au principe commun à toutes les colonies, dès qu'un français, européen ou assimilé est partie ou en cause, la juridiction indigène, quelle qu'elle soit, cesse d'être compétente. Seule la juridiction française peut connaître du litige (2). Les tribunaux français sont également compétents lorsque les indigènes les saisissent, d'un commun accord, de leurs différends (3). Ils s'adjoignent, en ce cas, un assesseur appartenant à la coutume des parties (4).

(1) Cf. ce que nous avons dit plus haut (n° 45), relativement aux étrangers assimilés aux indigènes. — Rapprocher cette solution de celle qui est en vigueur en Afrique équatoriale, à la Côte des Somalis, au Cameroun ; cf. *infra*. — A Madagascar, une solution analogue a été admise ; mais au lieu de s'en tenir à proclamer la compétence des juridictions indigènes relativement aux indigènes des pays voisins, on lui a donné une portée générale, d'ailleurs excessive et contestable : cf. *supra*, § 547, p. 454.

(2) Cette solution, qui était expressément consacrée par le décret du 16 août 1912 relatif à l'organisation judiciaire indigène (art. 30, 32 et 33) (R. 1913, 1, 25), n'a pas été reproduite dans les décrets du 22 mars 1924 et du 3 décembre 1931. Mais elle figure dans le décret du 16 novembre 1924 (R. 1925, 1, 32), réorganisant la justice française en Afrique occidentale (article 14 en matière civile et commerciale, article 16 en matière correctionnelle et article 30 en matière criminelle).

(3) Art. 14 du décret du 16 novembre 1924 et art. 7 du décret du 3 décembre 1931.

(4) Art. 12 du décret du 20 novembre 1932.

Toutefois, l'article 66 du décret du 22 mars 1924 et l'article 8 du décret du 3 décembre 1931 décident qu'en matière civile et commerciale, les différends entre justiciables des tribunaux français et justiciables des tribunaux indigènes peuvent être portés d'un commun accord devant les tribunaux indigènes. Dans ce cas, le tribunal indigène de premier degré est obligatoirement présidé par le chef de subdivision ou le fonctionnaire désigné à cet effet. L'accord doit être constaté par une convention analogue à celles qui sont prévues par le décret du 2 mai 1906 (1). Il est fait application des coutumes locales.

Les décrets du 22 mars 1924 et du 3 décembre 1931 organisent, à l'usage des indigènes, des tribunaux de premier degré, des tribunaux de second degré, des tribunaux criminels, des tribunaux coloniaux et une chambre d'annulation.

Les tribunaux de village, mentionnés à l'article 3 du décret de 1912, n'ont disparu que de nom. L'article 3 du décret de 1924 et l'article 5 du décret de 1931 reconnaissent toujours au chef de village ou au notable du village, du quartier ou du groupe de tentes désigné à cet effet par la coutume, le pouvoir de concilier les parties qui le saisissent de leurs litiges. Son pouvoir s'arrête toutefois à la matière civile et commerciale ; celui qu'il exerçait en matière de simple police lui avait été déjà enlevé par le décret de 1912, à raison de l'usage peu satisfaisant qu'il en faisait parfois. Les sentences rendues par le chef de village pour constater l'accord intervenu entre les parties ont la force probante des actes sous-seing privé, si elles ont été constatées selon les formes prescrites par le décret du 2 mai 1906 ; sinon, elles n'ont que l'autorité reconnue par la coutume aux conventions verbales. En aucun cas, ce préliminaire de conciliation ne fait obstacle à l'engagement ultérieur des instances devant les tribunaux qui ont été institués.

A la place des anciens tribunaux dits de subdivision, les décrets de 1924 et de 1931 instituent des tribunaux du premier degré qui leur ressemblent fort.

Le décret de 1924 laissait à un arrêté du lieutenant-gouverneur de la colonie le soin de fixer le nombre, le siège et le ressort des tribunaux de premier degré. Le décret de 1930 dispose qu'ils sont établis au chef-lieu de chaque subdivision ou cercle, et dans chaque commune de plein exercice (2).

Chaque tribunal est composé d'un président et de deux assesseurs ayant voix délibérative.

Le président est généralement un fonctionnaire, chef de la subdivision ou fonctionnaire désigné par le chef de la colonie (2). Toutefois, en matière civile et commerciale et pour les affaires concernant exclusivement des indigènes, le tribunal peut être présidé par un notable indigène désigné par arrêté du lieutenant-gouverneur.

Les assesseurs sont nécessairement des indigènes. Sauf incompatibilités prévues par l'article 5, alinéa 3, ils sont choisis sur une liste de douze notables arrêtée par le lieutenant-gouverneur sur la

(1) V. ci-dessus, § 530, p. 413.
(2) Art. 20.

proposition du commandant de cercle, et composée de manière que les justiciables du ressort puissent être, autant que possible, jugés par des notables pratiquant leurs coutumes (1).

En matière civile et commerciale, les tribunaux du 1er degré connaissent de tous les litiges en dernier ressort jusqu'à 500 francs en principal, en premier ressort jusqu'à 3.000 francs, ou des actions de valeur indéterminée ou concernant l'état des personnes, la famille, le mariage, le divorce et la filiation (2).

En matière répressive, ils connaissent de toutes les infractions punissables judiciairement, à l'exception de celles qui sont réservées au tribunal criminel. L'appel est toujours possible devant ce dernier, dans les délais et selon les formes indiqués par les articles 32 à 36.

Au chef-lieu de chaque cercle et dans chaque commune de plein exercice, il est institué un tribunal indigène de second degré (appelé, avant 1924, tribunal de cercle) (3).

Chaque tribunal se compose d'un président et de deux assesseurs indigènes ayant, comme ceux du tribunal du 1er degré, voix délibérative (4).

Le président est le commandant de cercle ou un fonctionnaire désigné à cet effet.

Les assesseurs sont choisis sur une liste de dix notables au moins, établie de la même manière que la liste des notables qui siègent comme assesseurs auprès des tribunaux de premier degré.

Les tribunaux de second degré n'ont compétence qu'en matière civile et commerciale. Ils connaissent en dernier ressort de l'appel de tous les jugements rendus par les tribunaux de premier degré, et en premier ressort de toutes les affaires dont l'intérêt dépasse 3.000 francs en principal (5).

Les tribunaux criminels, qui siègent au chef-lieu de chaque cercle et dans chaque commune de plein exercice, ont la même composition que les tribunaux du second degré, et comprennent, en outre, deux assesseurs européens (6).

Au chef-lieu de chaque colonie,et à Dakar, siège un tribunal colonial d'appel composé du président du tribunal de 1re instance ou du juge de paix à compétence étendue, président ; de deux fonctionnaires du cadre des administrateurs des colonies, et de deux notables indigènes. Les fonctions du ministère public sont remplies par le procureur de la République ou son suppléant ou par le chef du bureau politique (7).

Ce tribunal connaît, en matière civile et commerciale, de l'appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de

(1) En matière pénale, les assesseurs doivent être choisis en considération du statut de ou des prévenus et non point de celui de la victime : Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 12 septembre 1916 (R. 1917, 3, 188). — Sur le statut que doit avoir l'assesseur lorsque l'indigène en cause est chrétien, voir Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 9 juin 1921 (R. 1921, 3, 143).

(2) Art. 22.

(3) Art. 41.

(4) L'article 18 décret du de 1294 ne leur accordait que voix consultative.

(5) Art. 42.

(6) Art. 45.

(7) Art. 55.

2e degré. En matière répressive, il connaît de l'appel des jugements rendus par les tribunaux du 1er degré (1).

Il statue hors de la présence des parties, sur pièces, mémoires, et, en matière répressive, sur le rapport d'un de ses membres, le ministère public entendu (2).

Le tribunal colonial remplit, en outre, les fonctions de chambre d'accusation et connaît en cette qualité du règlement des affaires criminelles (3). Il statue aussi sur les demandes en réhabilitation (4).

La chambre d'annulation, qui siège à Dakar, se compose du vice-président de la cour d'appel ou de son remplaçant, président, de deux conseillers titulaires et de deux suppléants, de deux fonctionnaires du cadre des administrateurs des colonies et de deux suppléants, et de deux assesseurs indigènes parlant français (5).

Elle connaît des pourvois en annulation formés, en matière civile et commerciale, contre les jugements des tribunaux du 1er degré non susceptibles d'appel, les jugements des tribunaux des 1er et 2e degré susceptibles d'appel, lorsque le délai d'appel est expiré, et les arrêts rendus sur le fond par le tribunal colonial.

Le pourvoi ne peut être formé que pour incompétence ou violation des dispositions du décret du 3 décembre 1931. En cas d'annulation pour incompétence, elle renvoie l'affaire devant le tribunal compétent. En cas d'annulation pour violation du décret, elle renvoie devant le même tribunal. En cas de second pourvoi, s'il y a encore lieu à annulation, elle évoque et statue définitivement (6).

En matière répressive elle connaît des pourvois formés contre les jugements des tribunaux du 1er degré non frappés d'appel dans les délais, contre les jugements des tribunaux criminels et les arrêts des tribunaux coloniaux d'appel, à l'exception de ceux qui ont été rendus par ces derniers en leur qualité de chambre d'accusation (7).

La chambre possède en cette matière un pouvoir souverain d'appréciation. Elle peut annuler et renvoyer, évoquer et statuer au fond, prescrire un supplément d'instruction, ou rejeter le pourvoi (8).

La loi applicable est naturellement la loi indigène, la coutume locale.

En matière civile et commerciale, « les juridictions appliquent exclusivement la coutume des parties ». En cas de conflit de coutumes, dans toutes les questions qui concernent le mariage et sa dissolution, on suivra la coutume qui a présidé à la négociation du contrat de mariage, ou, s'il n'y a pas eu contrat, la coutume de la femme ; dans les questions relatives aux successions et testaments, la coutume du défunt ; dans les questions relatives aux

(1) Art. 56 et 58.
(2) Art. 57, 59, 60.
(3) Art. 66.
(4) Art. 67.
(5) Art. 72.
(6) Art. 73.
(7) Art. 77.
(8) Art. 6.

donations, la coutume du donateur ; dans les questions concernant les contrats autres que le mariage, la coutume du lieu où est intervenu le contrat ; dans les autres matières, la coutume du défendeur.

En matière répressive, les peines sont prévues par les articles 37 et 47. Aux termes de l'article 10 les juridictions indigènes s'inspirent de la coutume du lieu de l'infraction, aussi bien pour déterminer les faits répressibles judiciairement que pour déterminer la gravité de la sentence, dans la mesure où il n'en doit résulter aucune atteinte à l'ordre public. Les préceptes coutumiers dont il est fait application doivent toujours être reproduits au jugement, autant que possible dans leur formule usuelle(1).

La procédure en matière civile et commerciale est celle qui résulte des coutumes locales (2). En matière répressive, elle fait l'objet des articles 28 à 36, 41, 51 à 54.

Les articles 94 à 105 organisent tout un contrôle administratif de fonctionnement de la justice indigène. Un arrêté du gouverneur général du 5 décembre 1925 (3) a créé un recueil de fiches judiciaires concernant les condamnations prononcées par les juridictions indigènes.

§ 552

Afrique équatoriale. — Bien souvent remaniée (4), l'organisation judiciaire indigène de l'Afrique équatoriale résulte aujourd'hui du décret du 29 avril 1927 (5) modifié dans ses articles 16 et 55 par le décret du 11 août 1927 (6), dans son article 33 par le décret du 16 mai 1928 (7) et dans son article 9 par le décret du 18 janvier 1930 (8). Elle se rapproche sensiblement de celle qui est en vigueur en Afrique occidentale

L'article 2 du décret de 1927 reproduit la formule du décret du 22 mars 1924 sur la justice indigène en Afrique occidentale : « Sont indigènes dans le sens du présent décret et justiciables des juridictions indigènes les individus originaires des possessions françaises de l'Afrique équatoriale et de l'Afrique occidentale ne possédant pas la qualité de citoyens français, et ceux qui sont originaires des pays placés sous mandat, ainsi que des pays étrangers compris entre ces territoires ou pays limitrophes qui n'ont pas, dans leur pays d'origine, le statut des nationaux européens » (9).

---

(1) Cpr. § 516, p. 490.
(2) Art. 24 et 41.
(3) R. 1926, 1, 394.
(4) Cf. H. Solus, *op. cit.*, n° 483.
(5) R. 1927, 1, 568. — Pour la mise à exécution, voir l'arrêté du gouverneur général du 28 mars 1928 (R. 1929, 1, 269).
(6) R. 1927, 1, 758.
(7) R. 1928, 1, 569.
(8) R. 1930, 1, 233.
(9) La formule, un peu différente, du décret du 3 décembre 1931 a été reproduite ci-dessus (p. 462).

Comme en Afrique occidentale, si le justiciable, dès le début de l'instance, ne s'est pas prévalu d'un statut susceptible de le soustraire à la juridiction indigène (statut dont il lui appartient de faire la preuve), il ne pourra, de ce chef, attaquer le jugement intervenu.

Les indigènes peuvent, d'un commun accord, saisir les tribunaux français (1).

Le décret du 29 avril 1927 institue des tribunaux de conciliation, des tribunaux de 1er et de second degré et une chambre d'homologation ou d'annulation.

Les tribunaux de premier degré (2) sont institués par arrêté du lieutenant-gouverneur, qui en fixe le siège et le ressort. Il peut y en avoir plusieurs dans une même circonscription administrative, pour des groupements ethniques distincts ou des régions déterminées ; peuvent tenir des audiences foraines.

Ils se composent d'un président qui est le chef de subdivision ou tout autre fonctionnaire désigné à cet effet, et de deux assesseurs notables indigènes ayant voix délibérative aussi bien en matière répressive qu'en matière civile, et choisis sur une liste de huit notables arrêtée par le lieutenant-gouverneur sur la proposition du commandant de la circonscription ; cette liste est composée de façon à permettre la représentation de toutes les coutumes (art. 9) (3).

En matière civile et commerciale, les tribunaux du premier degré connaissent de tous les litiges dont les parties les saisissent, après échec de la tentative de conciliation, et sans limitation de taux. Dans tous les cas, la décision est susceptible d'appel devant le tribunal de second degré dans les délais et selon les formes prévues par les articles 13 à 16.

En matière répressive, ils connaissent de tous les faits punissables judiciairement, à l'exclusion des infractions réservées aux tribunaux de second degré. L'appel est toujours possible devant ce dernier, dans les délais et selon les formes indiqués par les articles 22 à 24.

Les tribunaux de second degré sont institués au chef-lieu de chaque circonscription et de chaque subdivision autonome.

Chaque tribunal se compose d'un président, qui est le commandant de la circonscription ou de la subdivision, et de deux assesseurs, notables indigènes, ayant voix consultative (leur consultation est obligatoire et doit être mentionnée au jugement). Les assesseurs sont désignés par le lieutenant-gouverneur sur une liste de six notables au moins dressée dans les mêmes conditions que la liste des assesseurs des tribunaux de premier degré.

---

(1) Art. 45.

(2) Art. 7 à 24.

(3) Cette rédaction est celle du décret du 18 janvier 1930. Le décret de 1927 visait la représentation de tous les groupements ethniques et religieux présentant une certaine importance. En tenant compte de la religion dans la composition des listes d'assesseurs, le décret de 1927 avait très heureusement innové, des difficultés s'étant produites en Afrique occidentale. V. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 9 juin 1921 (R. 1921, 3, 143), sur le choix des assesseurs lorsque l'un des indigènes partie au procès était converti au catholicisme.

Les tribunaux de second degré connaissent :

En matière civile et commerciale, de l'appel de tous les jugements rendus par les tribunaux de premier degré de leur ressort (1).

En matière répressive, de l'appel des jugements des tribunaux de premier degré de leur ressort et, directement, de toute une série d'infractions graves dont l'article 29 contient une longue énumération et spécialement des infractions qualifiées crimes.

Une chambre d'homologation ou d'annulation (2) est instituée à Brazzaville. Elle se compose du président de la Cour d'appel, président, de deux magistrats désignés par le président, de deux fonctionnaires du cadre des amdinistrateurs des colonies (et deux suppléants) et de deux notables indigènes (et deux suppléants) qui ont seulement voix consultative ; le procureur général remplit les fonctions de ministère public, et le greffier-notaire de Brazzaville celles de greffier.

Le pourvoi en cassation n'étant pas possible contre les décisions rendues par les juridictions indigènes, la chambre d'homologation ou d'annulation exerce,à l'égard de ces dernières, un rôle à peu près analogue.

En matière répressive, elle connaît des pourvois formés contre tous les jugements contradictoires rendus par les tribunaux de premier et second degré comportant des condamnations supérieures à trois ans de prison et plusieurs autres catégories de jugements (4).

Les sentences infligeant une peine n'excédant pas trois ans et les décisions d'acquittement, prononcées en dernier ressort et définitives, peuvent lui être soumises pour annulation par le procureur général.

En toute matière (civile, commerciale et répressive), le procureur général peut se pourvoir d'office devant la chambre spéciale lorsqu'un tribunal indigène a manifestement excédé les limites de sa compétence ou violé l'une des prescriptions du présent décret (5) ; il peut, en outre, se pourvoir d'office, mais avec l'assentiment du gouverneur général, lorsqu'un tribunal indigène a rendu une sentence manifestement contraire à l'ordre public, en tenant compte à cet égard du degré de civilisation des populations intéressées.

La chambre spéciale, qui statue alors dans les formes et dans les délais indiqués aux articles 37 et 38, peut : — ou bien homologuer : et l'arrêt est délivré dans la huitaine au procureur général qui le transmet au gouverneur pour exécution ; — ou bien annuler : et l'affaire est renvoyée au tribunal qui en a connu ou devant un tribunal de même degré voisin, en indiquant par arrêt motivé les points insuffisamment établis ou reconnus erronés sur lesquels devra porter le nouvel examen des juges. Cependant, au cas d'annulation pour vice de forme et si l'affaire est en état, la chambre peut évoquer et statuer au fond sans renvoi. Mais, au cas de renvoi,

(1) Art. 28.
(2) Art. 35 à 44.
(3) Art. 35.
(4) Art. 39.
(5) Art. 41.
(6) Art. 42.

lorsque le tribunal, après de nouveaux débats, a rendu son jugement, le dossier sera de nouveau transmis à la chambre qui homologue ou annule : au cas de seconde annulation, la chambre évoque l'affaire et statue au fond (1).

Les juridictions indigènes appliquent en toute matière les lois et coutumes locales. L'article 51 le déclare expressément pour les matières civiles et commerciales et pose les règles relatives aux conflits de coutume, règles analogues à celles des décrets du 22 mars 1924 et du 3 décembre 1931 pour l'Afrique occidentale. En matière répressive, l'article 52 énumère les peines qu'appliquent les juridictions indigènes.

Les formes de la procédure sont, devant les tribunaux de premier degré, celles qui résultent des coutumes locales (2). Le décret du 29 avril 1927 prescrit en outre de nombreuses règles relativement à l'introduction et à la conduite de l'instance (3), aux jugements et à leur exécution (4).

Les frais de justice sont réglementés par arrêté du gouverneur général du 21 juin 1927 (5), qui étend aux affaires indigènes les dispositions de l'arrêté du 3 octobre 1910 (6) (frais de justice devant les tribunaux français).

§ 553

Côte des Somalis. — Un moment supprimées, les juridictions indigènes ne tardèrent pas à être rétablies (7). Leur organisation résulte aujourd'hui d'un décret du 2 avril 1927 (8) (modifié dans son article 23 par le décret du 16 mai 1928 (9)) qui s'est largement inspiré de l'organisation judiciaire indigène des colonies de l'ouest africain.

L'article 2 du décret du 2 avril 1927 définit les indigènes : « Sont indigènes au sens du présent décret et justiciables des juridictions indigènes : les Somalis, les Danakil, les Arabes et tous les individus originaires de la Côte française des Somalis ou des pays limitrophes ayant dans leur pays d'origine un statut analogue à celui des indigènes énumérés au présent article ».

Le justiciable qui, dès le début de l'instance, ne s'est pas prévalu d'un statut susceptible de le soumettre à la juridiction indigène (statut dont il lui appartient de faire la preuve en temps voulu), ne peut de ce chef attaquer le jugement intervenu.

Les indigènes peuvent porter leurs litiges devant les tribunaux français, d'un accord unanime constaté par une convention dans

---

(1) Art. 40.
(2) Art. 12.
(3) Art. 12, 18 à 21, 30 à 33, 37, 38.
(4) Art. 44 à 66.
(5) R. 1928, 1, 79.
(6) R. 1911, 1, 655.
(7) V. § 537, p. 436.
(8) R. 1927, 1, 528.
(9) R. 1928, 1, 569.

les conditions fixées par le décret du 23 mai 1925 (1). Il est statué, dans ce cas, conformément à la loi française.

A l'inverse, les tribunaux indigènes peuvent connaître des litiges qui, bien que concernant des justiciables des tribunaux français et des justiciables des tribunaux indigènes, leur seront soumis d'un commun accord par les parties (accord toujours constaté par une convention dans les conditions fixées par le décret du 23 mai 1925). Il sera fait alors application des coutumes locales (2).

Le décret du 2 avril 1927 établit des tribunaux de premier degré, un tribunal de second degré et un tribunal d'homologation.

Les tribunaux de premier degré (3) sont institués par arrêté du gouverneur qui en fixe le siège et le ressort ; il peut en être établi plusieurs pour un même circonscription administrative, pour des groupements ethniques distincts ou pour des régions déterminées ; ils peuvent tenir des audiences foraines.

Ils se composent d'un président (fonctionnaire désigné parmi les administrateurs des colonies ou les agents des services civils) et de deux assesseurs indigènes ayant voix consultative, choisis en tenant compte des coutumes qu'il convient de représenter en considération de celles des plaideurs.

En matière civile et commerciale, ces tribunaux connaissent, en premier ressort et à charge d'appel devant le tribunal de second degré, de tous les litiges dont les parties les saisissent.

En matière répressive, ils connaissent, à charge d'appel devant le tribunal de second degré, de tous les faits punissables, à l'exclusion des infractions réservées au tribunal de second degré et de quelques autres citées à l'article 11.

Le tribunal de second degré est institué au chef-lieu de la colonie (4) ; il se compose d'un président (en principe le chef de district et à défaut un fonctionnaire appartenant au corps des administrateurs des colonies ou à celui des services civils) et de ceux assesseurs indigènes qui ont voix consultative et qui sont recrutés comme les assesseurs indigènes auprès des tribunaux de premier degré (5).

En matière civile et commerciale, le tribunal de second degré connaît de l'appel de tous les jugements des tribunaux de premier degré.

En matière répressive, il connaît de l'appel des jugements des tribunaux de premier degré, et directement des infractions considérées comme crimes et d'autres infractions énumérées à l'article 20.

Un tribunal spécial d'homologation, institué près le Conseil d'appel de la colonie, est chargé de statuer sur l'homologation ou

(1) V. plus haut, § 530, p. 414.
(2) Art. 62.
(3) Art. 3 à 16.
(4) L'article 17 du décret ne mentionne *qu'un* seul tribunal de second degré institué au *chef-lieu de la colonie*. Mais le décret parle ailleurs et en plusieurs endroits *des* tribunaux de second degré : c'est là sans doute l'effet d'une reproduction inattentive des dispositions des décrets d'organisation judiciaire indigène relatifs à d'autres colonies (et spécialement l'Afrique occidentale) où existent effectivement plusieurs tribunaux de second degré.
(5) Art. 18.

l'annulation des jugements rendus par les tribunaux indigènes. Il se compose du Conseil d'appel,dont les deux assesseurs européens ont voix délibérative,et de deux assesseurs indigènes qui ont voix consultative et sont choisis sur une liste de six notables établis dans les conditions prévues pour la constitution des tribunaux de premier et de second degré. Les fonctions de ministère public sont exercées par le Procureur de la République, et celles de greffier par le greffier près le Conseil d'appel.

Le rôle et le fonctionnement de ce tribunal sont identiques à ceux qui étaient attribués aux juridictions de l'Afrique occidentale par les articles 30 à 41 du décret du 22 mars 1924, et qui le sont encore à celles de l'Afrique équatoriale par les articles 35 à 43 du décret du 29 avril 1927 (1).

Les tribunaux musulmans (tribunaux du cadi et grands conseils), qui existaient précédemment à l'usage des indigènes musulmans et statuaient dans les affaires concernant le statut personnel (actes et contestations relatifs au mariage, au divorce, aux successions, à la paternité, à la filiation, à la prestation solennelle de serment, etc...) continuent, aux termes de l'article 66 du décret du 2 avril 1927, de fonctionner avec leur compétence actuelle, respectivement comme tribunaux de conciliation et tribunaux de première instance. Il appartient au gouverneur d'organiser par arrêtés leur contrôle et l'appel des décisions rendues par eux. Les parties sont libres de porter, d'un accord unanime, leur litige devant le tribunal de premier degré.

Les juridictions indigènes appliquent la procédure et les coutumes locales (2). Les conflits de coutumes sont réglés de la même manière que dans les autres colonies d'Afrique.

La procédure devant les juridictions indigènes est déterminée par les articles 8 à 10 et 12 à 16 en ce qui concerne les tribunaux de premier degré, 19 et 21 à 24 en ce qui concerne le tribunal de second degré, 27 à 36 en ce qui concerne le tribunal d'homologation. Les dispositions des articles 37 à 61, relatives aux jugements et à leur exécution, sont également identiques aux dispositions correspondantes des décrets précités.

§ 554

Etablissements français de l'Océanie. — Taïti. — Les autorités françaises avaient, dès l'origine du protectorat, respecté les institutions judiciaires indigènes existantes, du moins lorsque les indigènes étaient seuls intéressés.

Mais à la suite d'une ordonnance de la reine Pomaré du 14 décembre 1865, qui attribuait compétence aux tribunaux français aussi bien en matière civile qu'en matière répressive, le décret fondamental du 18 août 1868, portant organisation de la justice dans les Etablissements de l'Océanie,soumit,par l'article 4,à la compétence des tribunaux français qu'il organisait tous les habitants « sans

(1) V. §§ 551 et 552.
(2) Art. 8 et 44.

distinction d'origine ni de nationalité ». Aux termes de l'article 3, la loi applicable était la loi française (1).

L'article 5 disposait seulement que, dans les affaires où un indigène serait en cause comme demandeur, soit comme défendeur, les juges devraient s'adjoindre un assesseur taïtien désigné par le président du tribunal ; cet assesseur avait voix consultative et son avis devait être mentionné dans le libellé du jugement, « le tout à peine de nullité » (2). Mais, l'article 7 du décret du 14 novembre 1922 (3) a abrogé l'article 5 du décret de 1868 : la présence de l'assesseur taïtien n'est donc plus nécessaire.

A cette compétence générale des tribunaux français, même en matière indigène, il a été fait une seule exception par l'article 4, alinéa 2, du décret du 18 août 1868,qui renvoie lui-même à l'ordonnance de la reine Pomaré du 14 décembre 1865 : il s'agit des contestations entre indigènes relativement à la propriété des terres. Celles-ci devaient toujours relever de juridictions spéciales indigènes, lesquelles avaient été d'ailleurs réorganisées par les lois taïtiennes des 28 mars et 7 avril 1866 et comprenaient des conseils de district, une haute Cour de cinq *toohitus* et une Cour de cassation taïtienne. Cette exception subsista même après l'annexion de Taïti, résultant de la loi du 30 décembre 1880. Mais, peu après, une convention conclue entre le roi Pomaré V et le gouvernement français le 29 décembre 1887,et ratifiée par loi du 10 mars 1891, décidaient la suppression des juridictions spéciales indigènes, qui devraient disparaître le jour où « les opérations relatives à la délimitation des propriétés seraient achevées et où les contestations auxquelles elles donnent lieu auraient été vidées ». Dès le 24 août 1887, un décret remanié depuis en 1892, 1895 et 1923, avait institué une procédure de reconnaissance de la propriété qui a reçu récemment une nouvelle impulsion. Les opérations se poursuivent mais ne sont pas terminées (4).

Par application de la convention, à la mort du roi Pomaré V qui, avec le gouverneur, composait la Cour de cassation taïtienne, cette dernière a été supprimée. Un décret du 27 février 1892 en a transféré les attributions au tribunal supérieur de Papeete. C'est donc celui-ci

---

(1) Pour l'application : Trib. supérieur de Papeete, 17 septembre 1910 (R. 1911, 3, 81) et note.

(2) Pour l'application : Civ. rej. 9 décembre 1884 (S. 86, 1, 58) ; Civ. cass. 27 juillet 1887 (D. 87, 1, 376) ; Crim. cass. 28 novembre 1903 (R. 1904, 3, 49). — *Adde*, Crim. rej. 6 mai 1921 (R. 1921, 3, 130) et note critique. Ce dernier arrêt décide — ce qui ne résultait point des arrêts précédents — que, la présence de l'assesseur taïtien ne constituant qu'une garantie pour les parties d'origine taïtienne, le bénéfice de l'art.5 ne pouvait être invoqué que par la partie taïtienne. Le problème n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique, depuis que le décret du 14 novembre 1922 a supprimé l'assesseur taïtien.

(3) R. 1923, 1, 203. — Ce décret de 1922, réorganisant le service de la justice dans les Etablissements français de l'Océanie, a été lui-même modifié par le décret de 18 mars 1927 réorganisant — une fois de plus — le dit service de la justice (R. 1927, 1, 241).

(4) V. ch. XII, §§ 436 et 439. — V. Civ. cass. 9 juin 1884 (S. 86, 1, 471) ; Trib. supérieur de Papeete, 27 octobre 1898 (R. 1899, 2, 54) et la note, et sur pourvoi : Req. rej. 27 avril 1900 (R. 1900, 2, 77) ; Trib. supérieur de Papeete 9 mai 1901 (R. 1902, 2, 21).

qui connaît aujourd'hui des recours formés contre les décisions de la Haute-cour taïtienne et, au cas d'annulation, évoque l'affaire et juge au fond.

Quant à la Haute cour taïtienne elle-même, sa composition a été modifiée par arrêté du gouverneur du 28 juin 1916 (1) : elle comprend désormais le juge-président du tribunal de première instance ou, à son défaut, le lieutenant du juge et deux assesseurs indigènes.

Iles Gambier. — Les lois françaises ayant été substituées en 1887 aux divers Codes mangaréviens qui avaient été promulgués le 23 février 1881 (2), il n'y a plus, de ce fait, de juridictions indigènes aux îles Gambier.

Iles Sous-le-Vent (3). — La situation est ici un peu plus complexe. Tout en ayant maintenu les juridictions indigènes, le législateur colonial les a étroitement soumises à sa surveillance ; et il a subordonné l'exécution de leurs sentences au visa des autorités françaises.

Après avoir, dans son article 3, décidé que toutes les affaires entre indigènes et européens ou assimilés seraient jugées par le juge de paix assisté d'un assesseur indigène ayant voix consultative, le décret du 17 septembre 1897 (4) dispose, article 11, que les contestations en matière civile et commerciale entre indigènes seront jugées comme par le passé, c'est-à-dire par des juges indigènes et suivant la loi indigène. Mais l'alinéa 2 du même article 11 ajoute que, préalablement à toute exécution, les jugements définitifs selon la loi indigène devront être soumis au visa de l'administrateur et que, si celui-ci le refuse, on en référera au gouverneur de la colonie qui statuera.

De même, en matière criminelle, correctionnelle et de simple police, l'article 11, alinéa 3, dispose que les affaires entre indigènes continueront d'être jugées d'après les lois indigènes et par des juges indigènes nommés par le gouverneur.

Enfin, l'article 12 ajoute que toutes les lois indigènes reconnues par le gouvernement et dont le texte est déposé chez l'administrateur, ne pourront subir aucune modification sans l'assentiment du gouverneur. Celui-ci devra alors s'efforcer, sans porter atteinte aux droits réservés par les articles précédents, de faire en sorte qu'insensiblement les modifications tendent à rendre les lois indigènes plus conformes à la législation française.

Un décret du 18 avril 1918 (5) avait organisé le recours contre les jugements en dernier ressort pour les tribunaux indigènes des îles Sous-le-Vent, décret qui avait été modifié par décret du 25 avril

(1) R. 1919, 1, 705.
(2) V. § 519, p. 384.
(3) Sur l'organisation judiciaire indigène et la loi applicable dans les *Iles Rurutu et Rimatara* (archipel des Tuamotu), voir l'arrêté du gouverneur du 26 septembre 1900 (R. 1901, 1, 358) modifié par arrêté du 5 mai 1916 (R. 1919, 1, 704) et par arrêté du 25 août 1917 (R. 1919, 1, 723).
(4) R. 1898, 1, 5.
(5) R. 1918, 1, 492.

1924 (1). Aujourd'hui, il résulte du décret du 14 décembre 1929 (2) que les décisions en dernier ressort des tribunaux indigènes des îles Sous-le-Vent sont portées devant un tribunal d'annulation siégeant à Uturoa, composé du juge de paix à compétence étendue des îles Sous-le-Vent assisté de deux assesseurs indigènes.

Tout ce qui concerne la loi applicable, les règles de procédure concernant les jugements, les voies de recours, l'exécution des condamnations civiles et pénales, a fait l'objet des articles 96 à 138 des lois indigènes codifiées par l'arrêté du gouverneur du 4 juillet 1917 (3), abrogeant un arrêté précédent du 27 octobre 1898 (4).

§ 555

Nouvelle-Calédonie. — Il n'existe pas dans cette colonie d'organisation judiciaire indigène proprement dite. L'administration française y considère les indigènes comme appartenant à des races arriérées, peu disposées et peu aptes à se rapprocher de la civilisation européenne. La justice s'y administre sommairement au sein des tribus, et il n'a pas été jugé utile de s'en mêler.

Pourtant, le décret du 28 novembre 1866, sur l'organisation judiciaire de la colonie, distinguait entre le ressort des tribunaux de Nouméa (civil, de commerce et supérieur) et le reste de l'île. Aux termes de l'article 17, les tribunaux français de Nouméa connaissaient, dans l'étendue de leur ressort, de toutes les affaires civiles et commerciales, ainsi que de tous les crimes, délits et contraventions, « à quelque nation qu'appartinssent les parties, les accusés ou inculpés ». Ils connaissaient également des crimes commis hors de ce ressort par des européens, ou par des indigènes de complicité avec des européens ou au préjudice d'européens. Dans le reste de la colonie, le décret avait institué des « commissions spéciales », dont la composition était déterminée par le gouverneur et qui, aux termes des articles 16 et 12, connaissaient des «affaires civiles et commerciales intéressant les européens et les indigènes », des crimes commis par les indigènes et des « délits et contraventions commis, soit par les européens, soit par les indigènes ».

Quel que fût le juge, le droit appliqué était, en toutes matières, le droit français. L'article 22 portait qu' « en matière civile et commerciale, les tribunaux et les commissions spéciales appliquent les dispositions du Code Napoléon et du Code de commerce en vigueur en France. En matière de simple police, de police correctionnelle et en matière criminelle, ils ne peuvent prononcer d'autres peines que celles établies par la loi française ».

Le décret du 28 février 1882 a créé dans la colonie, hors du ressort des tribunaux de Nouméa, trois justices de paix à compétence

(1) R. 1924, 1, 492. — Sur le régime de ces décrets, voir H. Solus, *op. cit.*, n° 494.

(2) R. 1930, 1, 92.

(3) R. 1919, 1, 708. — Pour l'application, voir : Trib. sup. de Papeete, 11 septembre 1924 (R. 1926, 3, 127).

(4) R. 1899, 1, 127.

étendue, réduites aujourd'hui à deux, plus un juge de paix ordinaire aux îles Loyalty (1).

L'article 9 de ce décret, qui détermine la compétence de ces juges de paix à compétence étendue, s'exprime en termes généraux, sans faire aucune allusion aux indigènes. Il en est de même du décret du 7 avril 1918, qui a remplacé celui du 28 novembre 1866 (2).

Il faut en conclure que les tribunaux français ont actuellement une compétence générale, comme le portait l'article 17 du décret de 1866, et que les exceptions à ce principe ont disparu.

§ 556

Nouvelles-Hébrides. — La convention franco-anglaise du 20 octobre 1906, rendue exécutoire par décret du 11 janvier 1907, avait institué un tribunal mixte, pour trancher les litiges de toute nature entre indigènes et non indigènes, et même les litiges entre indigènes lorsque ceux-ci étaient d'accord pour le saisir.

Le protocole de Londres du 6 août 1914, rendu exécutoire par décret du 27 mai 1922 (4) a prévu, à l'article 8 nouveau, la création et l'organisation de juridictions indigènes spécialement compétentes entre indigènes. Les § 6 à 14 de l'article 8 réglementent la composition des juridictions indigènes, ainsi que les règles de compétence et de procédure.

Mais l'article 8 nouveau subordonne l'institution des tribunaux indigènes à la mise en vigueur du précis de législation indigène, dont la rédaction a été prévue par le § 4 du dit article, mais reste encore à venir.

D'ores et déjà, pourtant, un arrêté du tribunal mixte du 26 août 1927 (5) réglemente la procédure pour les tribunaux indigènes. Un arrêté franco-britannique du 6 décembre 1927 (6) détermine les pénalités applicables aux indigènes convaincus de délits envers d'autres indigènes.

§ 557

Cameroun. — La justice indigène au Cameroun, qui avait été réorganisée par un décret du 13 avril 1921(7), a été profondément remaniée par le décret du 31 juillet 1927(8), modifié dans son article 33 par décret du 16 mai 1928 (9).

Ce décret a créé des tribunaux de premier degré, des tribunaux de second degré et une chambre spéciale d'homologation siégeant à Douala.

---

(1) R. 1928, 1, 469.
(2) L'article 180 abroge « toutes dispositions antérieures concernant les matières faisant l'objet du présent décret ».
(3) R. 1907, 1, 161.
(4) R. 1922, 1, 812.
(5) R. 1929, 1, 97.
(6) R. 1929, 1, 113.
(7) R. 1922, 1, 383.
(8) R. 1927, 1, 778. — V. Arrêté de mise en application du 11 septembre 1928 (R. 1929, 1, 383), complété par arrêté du 27 août 1929 (R. 1930, 1, 365).
(9) R. 1928, 1, 573.

Le décret du 31 juillet 1927 est la reproduction presque intégrale du décret du 29 avril 1927 qui a réorganisé la justice indigène en Afrique équatoriale, sauf quelques légères variantes de détail (1).

Un arrêté du 11 septembre 1928 (2), complété le 27 août 1929 (3) et modifié le 1er février 1930(4), a fixé les frais de justice indigène.

§ 558

Togo. — Le décret du 22 novembre 1922 (5), qui organise la justice indigène, est rédigé sur le même plan que les autres décrets relatifs aux colonies d'Afrique. C'est ainsi qu'il débute par une définition des indigènes, au sens de l'application du décret.

Sont justiciables des tribunaux indigènes : « les individus originaires du Togo, du Cameroun, des possessions françaises de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale et des possessions étrangères comprises entre ces territoires et qui n'ont pas dans leur pays d'origine le statut des nationaux européens ». Les articles 1 à 12 instituent des tribunaux de subdivision, des tribunaux de cercle et un tribunal d'appel et d'homologation. Les articles 13 à 80 fixent les règles de compétence et de procédure en matière civile et commerciale et en matière pénale. Enfin, les articles 80 à 99 déterminent les règles relatives aux jugements et à leur exécution, ainsi qu'à la tenue et à la discipline des audiences.

§ 559

Défense des indigènes poursuivis pour crimes. — Cinq décrets du 16 mai 1928 (6), modifiant les décrets sur la justice indigène de l'Afrique occidentale, de l'Afrique équatoriale, de la côte des Somalis, du Togo et du Cameroun, ont assuré, en matière criminelle, l'assistance du prévenu par un défenseur et la procédure de contumace.

§ 560

Pourvoi en cassation. — Bien que les principes qui régissent l'ouverture du pourvoi en cassation en matière indigène ne soient formulés dans aucun texte, il est possible, néanmoins, de l'induire des divers décrets d'organisation de la justice, et spécialement de la justice indigène.

Une première distinction s'impose. Le pourvoi en cassation est possible contre les décisions émanant des juridictions françaises

(1) V. spécialement la composition de la chambre d'homologation (art. 36).
(2) R. 1929, 1, 387.
(3) R. 1930, 1, 365.
(4) R. 1931, 1, 433.
(5) R. 1923, 1, 137.
(6) R. 1928, 1, 573.

statuant en matière indigène ; il est au contraire impossible contre les décisions rendues par les juridictions indigènes (1).

C'est ainsi que dans l'Inde et au Sénégal (territoire des quatre communes de plein exercice) où la justice est rendue entre indigènes, sauf tempéraments à l'égard des musulmans, par les tribunaux français statuant en matière indigène (2), le pourvoi en cassation est recevable (3).

C'est ainsi encore qu'en Cochinchine et dans les concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, où la justice entre indigènes est également rendue (sauf les justices de paix indigènes en Cochinchine) par les tribunaux français statuant en matière indigène, le pourvoi en cassation est ouvert contre les arrêts des Cours d'appel en matière civile et commerciale indigène, contre les arrêts et jugements de toutes juridictions en matière répressive indigène. C'est ce qui résulte, pour la Cochinchine, de l'article 28 du décret du 17 mai 1895, et pour toute l'Indo-Chine, des articles 120 et 173 du décret du 16 février 1926 (4).

Une exception doit pourtant être faite par la 2e chambre de la Cour d'appel de Hanoï.

La question avait été très débattue sous le régime du décret du 15 février 1921, dont le texte très confus prêtait à tous les doutes. Elle est aujourd'hui tranchée par le décret du 20 juin 1927 (5), modifiant l'article 121 du décret du 16 février 1921, qui n'ouvre le pourvoi en cassation contre les arrêts de la 2e chambre de la Cour d'appel de Hanoï, en matière civile ou répressive, qu'au procureur général, dans les conditions déterminées par la loi du 27 ventose an VIII.

Au contraire, dans toutes les colonies (colonies proprement dites, pays de protectorat et sous mandat) où la justice entre indigènes est rendue par des juridictions indigènes, le recours en cassation est exclu des voies de recours qui sont ouvertes aux plaideurs indigènes par les différents décrets d'organisation judiciaire.

Cette exclusion — et nous ne citerons que les textes les plus récents — est expressément prononcée :

---

(1) Ainsi, au point de vue du pourvoi en cassation, la distinction entre les juridictions n'est plus du tout la même qu'au point de vue de la compétence (§ 531).

(2) V. plus haut, § 538 et 550.

(3) V. les textes ouvrant le pourvoi en cassation, t. Ier, ch. V, § 194. Aucune différence n'est faite par les divers décrets entre les jugements rendus en matière française ou en matière indigène.

(4) Cet article 120 pourrait laisser des doutes, car il traite de la procédure en matière indigène, et notamment devant les juges de paix indigènes de Cochinchine, et ajoute ensuite que le pourvoi en cassation est réglé par les lois métropolitaines, ce qui comprendrait la loi du 22 décembre 1915, ouvrant le pourvoi pour excès de pouvoir et violation de la loi contre les jugements des juges de paix. Mais le texte est si mal rédigé (il renvoie pour le pourvoi en matière civile au décret du 25 juin 1879 spécial à la matière répressive) que la mention des juges de paix indigènes paraît bien n'avoir été introduite que pour donner au gouverneur général le pouvoir de la régler. L'article 120 est placé au titre de la procédure à suivre devant les tribunaux français, et à la section « matière indigène ».

(5) R. 1927, 1, 567.

En Afrique occidentale, par l'article 27 du décret du 22 mars 1924 (1) qui reproduit l'article 21 du décret du 16 août 1912 (2) ;

En Afrique équatoriale, par l'article 35 du décret du 29 avril 1927 (3) ;

A la Côte des Somalis, par l'article 25 du décret du 2 avril 1927 (4) ;

Au Cameroun, par l'article 35 du décret du 31 juillet 1927 (5).

Elle résulte implicitement :

Au Tonkin, de l'article 15 du code d'organisation des juridictions annamites du Tonkin de 1920-1921 (6) ;

Au Cambodge, des articles 56 à 64 de l'ordonnance royale du 14 septembre 1922, rendue exécutoire par arrêté du résident supérieur du 3 octobre 1922 (7) ;

Au Laos, des articles 27 et suivants du code d'organisation judiciaire promulgué par arrêté du gouverneur général du 20 novembre 1922 (8) ;

Sur le territoire de Kouang-tchéou-Wan, des articles 8 et 9 de l'arrêté d'organisation judiciaire indigène du 9 mars 1925 (9) ;

A Madagascar, de l'article 38 du décret du 9 mai 1909 (10) ;

Aux Iles Sous-le-Vent, des articles 108 et suivants des lois codifiées rendues exécutoires par arrêté du gouverneur du 4 juillet 1917 (11), et du décret du 14 décembre 1929 réorganisant le recours en annulation (12).

Au Togo, des articles 16 et 56 du décret du 22 novembre 1922 (13);

Dans ces différentes colonies, les textes concernant l'organisation judiciaire font uniquement et exclusivement allusion au recours en annulation ou à tout autre recours analogue, considéré comme recours suprême, devant la juridiction d'annulation ou juridiction similaire placée dans la colonie au sommet de la hiérarchie judiciaire indigène.

Une seconde distinction avait été introduite à Madagascar, en ce qui concerne la recevabilité du demandeur au pourvoi. Les français et assimilés étaient, à l'origine, seuls admis à saisir la Cour de cassation. Les indigènes ont été admis à se pourvoir, en matière criminelle par le décret du 24 mai 1905, en matière civile par celui du 22 octobre 1929 (14).

---

(1) R. 1924, 1, 206. — Le récent décret du 3 décembre 1931 (R. 1932) est muet sur la question ; mais la procédure de recours en annulation qu'il organise par les articles 67 et suivants est incompatible avec le pourvoi en cassation.
(2) R. 1913, 1, 25.
(3) R. 1927, 1, 468.
(4) R. 1927, 1, 528.
(5) R. 1927, 1, 778.
(6) V. § 537, p. 437.
(7) R. 1923, 1, 722.
(8) R. 1923, 1, 762.
(9) R. 1926, 1, 568.
(10) R. 1909, 1, 574.
(11) R. 1919, 1, 708.
(12) R. 1930, 1, 92.
(13) R. 1923, 1, 137.
(14) V. t. Ier, ch. V, § 194, p. 495.

Enfin, une troisième distinction résulte du texte dont la violation est relevée par lepourvoi. Ce texte peut-il être la loi indigène (1) ?

Aucune loi et aucun décret n'ont résolu la question : mais la Cour de cassation a établi par sa jurisprudence des principes qui peuvent être considérés aujourd'hui comme bien arrêtés (2). Elle distingue deux cas différents, suivant que la loi indigène invoquée ne résulte pas, ou au contraire, résulte, d'un texte rédigé, édicté et promulgué par le législateur colonial français.

Dans le premier cas, c'est-à-dire si, en l'absence de toute codification de la coutume indigène, faite ou sanctionnée par le législateur colonial français, le juge du fait a procédé à une constatation de la coutume et a donné au litige une solution conforme à celle-ci, sa décision échappe au contrôle de la Cour de cassation. En effet, dans cette hypothèse, la constatation de la coutume indigène, comme celle d'une loi étrangère, équivaut à la constatation d'un fait ; en pareille circonstance, l'appréciation des premiers juges est souveraine.

Ainsi ont décidé de nombreux arrêts : les uns en matière de droit hindou, les autres en matière de droit annamite (mais relativement aux institutions qui n'ont pas été codifiées dans le Précis de 1883, telles que conventions, successions, testaments, etc...), d'autres enfin, en matière de droit taïtien (régime des terres) (3).

Cependant, et avec raison, la Cour de cassation exige, pour qu'il en soit ainsi, que le juge du fait, tout en constatant et rapportant la coutume indigène, ait répondu aux conclusions des parties ; s'il les avait rejetées sans motifs, sa décision encourrait cassation (4).

De même, si, après avoir constaté la coutume, le juge se refusait à l'appliquer ou jugeait en sens contraire, sa décision tomberait également sous la censure de la Cour de cassation. Dans ce cas, le dispositif serait en contradiction avec les motifs.

Enfin, si le juge n'a ni rapporté la coutume invoquée par les parties, ni constaté que les indigènes en cause y fussent soumis, et qu'il ne résulte pas des conclusions qu'il ait été mis en demeure de le faire, le moyen tiré de la violation de cette coutume est, par surcroît, irrecevable comme nouveau, ou comme mélangé de fait et de droit (5).

(1) V. G. Appert, *Du rôle de la Cour de cassation dans l'application des lois étrangères ou indigènes. Rev. dr. int. fr.* 1913, t. 344-346 et 352-353).

(2) Sur la critique de ces principes cf. Solus, *op. cit.*, nos 503 et suiv., et note *Sirey* 1929, 1, 41.

(3) Req. rej. 11 novembre 1885 (S., 89, 1, 69) ; 20 janvier 1896 (S. 97, 1, 33 et note G. Appert) ; 5 juillet 1899 (R. 1899, 2, 97, S. 1900, 1, 281, note Appert ; D. 1902, 1, 193 et note Levillain) ; Crim. rej. 3 janvier 1902 (R. 1902, 2, 45) ; Req. rej. 24 octobre 1905 (R. 1907, 3, 4) ; 19 mars 1907 (R. 1907, 3, 118) ; 4 décembre 1911 (R. 1912, 3, 109) ; 9 décembre 1912 (R. 1913, 3, 109) ; Civ. rej. 25 juin 1914 et 3 février 1915 (R. 1915, 3, 11) ; 7 décembre 1915 (R. 1916, 3, 22) ; Req. rej. 14 janvier 1919 (R. 1919, 3, 97) ; 26 mai 1919 (R. 1919, 3, 166) ; 27 mars 1922 (R. 1922, 3, 80) ; Civ. rej. 2 mai 1922 (R. 1922, 3, 83) ; Req. rej. 12 décembre 1922 (R. 1922, 3, 216) ; 12 juin 1925 (R. 1926, 3, 21) ; 21 octobre 1925 (R. 1926, 3, 85) ; 7 décembre 1925 (R. 1926, 3, 89) ; 21 février 1927 (R. 1927, 3, 30) ; 29 octobre 1928 (R. 1929, 3, 14, S. 1929, 1, 41, et note Solus) ; 5 mars 1929 (R. 1929, 3, 116) ; 10 juillet 1929 (R. 1930, 3, 209).

(4) Civ. cass, 30 décembre 1896 (R. 1898, 2, 12) ; 31 janvier 1899 (R. 1899, 2, 70) ; 17 janvier 1906 (R. 1906, 3, 54) ; Req. rej. 7 décembre 1925 (R. 1926, 3, 89).

(5) Crim. rej. 3 janvier 1902 (R. 1902, 2, 45).

Dans le second cas, s'il est prétendu que le juge ait statué contrairement à une coutume indigène résultant d'un texte formel rédigé, édicté et promulgué par le législateur colonial français, le pourvoi en cassation est possible. La loi indigène, du fait de la sanction qu'elle a reçue du législateur français, est assimilée à la loi française : elle est, comme l'a dit, « francisée » (1).

Les décisions rendues par les juridictions indigènes d'annulation, à la suite d'un recours en annulation, ne sont susceptibles d'aucun pourvoi en cassation. Le recours en annulation constitue le recours suprême, en matière indigène, et aucun autre recours ne peut lui être superposé (2).

---

(1) Civ. cass., 20 juillet 1906 (R. 1906, 3, 233 et note) ; Req. rej. 19 mars 1907 (R. 1907, 3, 118) ; Civ. rej. 7 décembre 1915 (R. 1916, 3, 22) ; 28 décembre 1915 (R. 1916, 3, 69 ; S. 1916, 1, 44 et note) ; Req. rej. 27 mars 1922 (R. 1922, 3, 80) ; Civ. rej. 2 mai 1922 (R. 1922, 3, 83) ; Req. rej. 21 octobre 1925 (R. 1926, 3, 85).

(2) Une question semblable se pose relativement à la recevabilité du pourvoi en cassation contre les arrêts rendus par les juridictions d'annulation *françaises statuant en matière française*. — La jurisprudence paraît fixée dans le sens de l'impossibilité du recours en cassation : Civ. irrecev., 7 août 1900 (R. 1900, 2, 110). En matière indigène : Crim. irrecev. 10 mars 1905 (R. 1905, 3, 96) ; 4 janvier 1913 (R. 1913, 3, 114) ; 4 septembre 1913 (R. 1914, 1, 11). — Dans une note au *Dalloz*, sous l'arrêt de la Cour de cassation du 7 août 1900, précité (D. 1901, 1, 473), M. Sarrut a exposé des raisons qui sont, à vrai dire, assez impressionnantes, en faveur de la possibilité du pourvoi en cassation. — En ce qui concerne la 2e Chambre de la Cour d'appel de Hanoï, les arrêts rendus par elle sur des recours en annulation sont soustraits, comme les autres, et à plus forte raison, au pourvoi de cassation, par le texte général du décret précité du 20 juin 1927.

CHAPITRE XIV

2me PARTIE

DROIT PUBLIC INDIGÈNE

par MM. Guy MARCILLE et DARESTE

SECTION Ire

Droits et libertés.

§ 561

Principes. — Les principes du droit public colonial, tels qu'ils ont été exposés au chapitre IV, sont, en règle générale, applicables aussi bien aux indigènes qu'aux européens.

Liberté personnelle. — L'abolition de l'esclavage, qui concerne avant tout les indigènes, est un fait général. Non seulement il n'existe plus d'esclaves, depuis 1848, sur le sol français, aussi bien colonial que métropolitain, mais des conventions internationales sont intervenues à plusieurs reprises pour parvenir à la suppression complète de l'esclavage. L'acte de la conférence de Bruxelles de 1890, la convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, ont été mentionnés plus haut (1). La convention de Genève du 25 septembre 1926, dont il a été question au même chapitre, a été ratifiée par le gouvernement français le 28 mars 1931 et promulguée par décret du 8 juillet suivant (2).

L'obligation au travail, très distincte de l'esclavage, mais qui peut donner lieu à des abus et à de graves atteintes à la liberté humaine, a donné lieu à toute une législation, qui sera exposée au chapitre suivant.

La liberté personnelle, telle qu'elle est conçue dans les pays européens, subit une dérogation grave, dans les colonies d'Afrique, en Indo-Chine et en Nouvelle-Calédonie, du fait du régime de l'indigénat, qui consiste essentiellement dans l'application aux indigènes de pénalités spéciales, infligées par l'autorité administrative à raison de faits dont le caractère n'est pas proprement délictueux, et aussi dans le pouvoir d'internement, de séquestre et d'amende collective conférés aux administrateurs. Cette législation, rendue nécessaire par les conditions d'existence de la race indigène, mais qui contrevient aussi bien à la liberté personnelle qu'aux principes essentiels du droit pénal, sera analysée plus

(1) Ch. 1er, § 22, p. 63.
(2) R. 1932, 1, 3.

loin (1). Elle est, au reste, en voie d'atténuation assez sensible, surtout en Indo-Chine.

A la Nouvelle-Calédonie, il est interdit aux indigènes de circuler de nuit (2).

Dans les colonies d'Afrique, des décrets spéciaux ont réprimé le vagabondage des indigènes. On peut citer le décret du 28 août 1921 pour Madagascar (3), celui du 29 mars 1923 pour l'Afrique occidentale (4), celui du 6 mai 1924 pour le Cameroun (5), celui du 11 avril 1930 pour l'Afrique équatoriale (6). Ces décrets donnent du vagabondage la définition ordinaire et le punissent de peines correctionnelles. Au Togo, le vagabondage est puni de peines disciplinaires par arrêté du commissaire de la République du 24 novembre 1922 (7). Il est réprimé en Annam par ordonnance royale du 7 juin 1919, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 19 septembre suivant (8).

Dans les colonies d'Afrique, des décrets ont soumis à l'autorisation et au contrôle de l'administration locale l'émigration des indigènes et en général leur sortie de la colonie. Ce sont : pour Madagascar, le décret du 6 mai 1903 (9), complété par arrêtés du gouverneur général des 23 janvier 1907 (10) et 10 octobre 1930 (11); pour l'Afrique occidentale, le décret du 24 avril 1928 (12), complété par arrêté du gouverneur général du 13 mai suivant (13) ; pour la Côte des Somalis, le décret du 9 mai 1931 (14). — Dans les pays musulmans, comme au Tchad, le pélerinage de la Mecque est subordonné à une autorisation (15). — En Indo-Chine, un arrêté du gouverneur général du 16 septembre 1920 (16) a déterminé aux articles 2 et 7 les conditions à remplir par les sujets ou protégés français pour sortir du gouvernement général.

En Nouvelle-Calédonie, les immigrants de race océanienne ou

(1) V. plus loin, section II, §§ 569 et suiv.

(2) De très nombreux arrêtés ont été pris sur ce sujet par le gouverneur, dont les premiers remontent à 1887 et 1888. Citons seulement ceux des 31 août 1910 (R. 1911, 1, 458), 11 août 1911 (R. 1912, 1, 391), 10 mai 1920 (R. 1921, 1, 349), 14 septembre 1920 (R. 1921, 1, 351), 3 mars 1923 (R. 1926, 1, 414). Ces arrêtés sont pris en vertu des pouvoirs disciplinaires conférés au gouverneur par le décret du 23 mars 1907 sur l'indigénat (V. plus loin, § 573).

(3) R. 1922, 1, 52.

(4) R. 1923, 1, 313.

(5) R. 1924, 1, 455.

(6) R. 1930, 1, 401.

(7) R. 1923, 1, 479.

(8) R. 1920, 1, 1172.

(9) R. 1903, 1, 378.

(10) R. 1908, 1, 486.

(11) R. 1931, 1, 604.

(12) R. 1928, 1, 431.

(13) R. 1929, 1, 280.

(14) R. 1931, 1, 498. — Antérieurement à ce décret, un décret du 21 décembre 1920 (R. 1921, 1, 437) avait réglementé l'émigration et le recrutement des indigènes engagés sur les navires de commerce. L'émigration avait aussi fait l'objet d'arrêtés du gouverneur des 10 mars 1914 (1917, 1, 87) et 12 novembre 1926 (R. 1927, 1, 943), dont la légalité était discutable.

(15) Arrêté du lieutenant-gouverneur du 16 août 1930 (R. 1931, 1, 129).

(16) Arrêtés du gouverneur des 9 août 1898 (R. 1899, 1, 219), et 19 mars 1909 (R. 1910, 1, 317),

asiatique qui réunissent une suite d'engagements représentant au moins 8 années de séjour et de travail dans la colonie et qui déclarent vouloir renoncer au rapatriement peuvent être admis à la résidence libre à certaines conditions (1), notamment à celle d'obtenir un permis de résidence, et de se présenter tous les six mois au chef du service des affaires indigènes ou aux syndics (2).

A la Nouvelle-Calédonie, encore, un arrêté du gouverneur du 12 février 1912 (3) a interdit aux femmes et aux filles indigènes de quitter leur tribu, et a supprimé en ce qui les concerne l'admission à la résidence libre.

§ 562

Liberté de la presse. — La liberté de la presse, en ce qui concerne les indigènes, est assez sensiblement réduite du fait des décrets qui ont été énumérés au chapitre du droit public (4). Les dispositions essentielles de ces décrets consistent dans le pouvoir conféré aux gouverneurs généraux ou gouverneurs d'interdire la circulation des journaux ou écrits publiés à l'étranger en quelque langue que ce soit, dans la soumission à une autorisation préalable de la publication dans la colonie de journaux écrits en langue indigène ou étrangère, et dans l'attribution de compétence aux tribunaux correctionnels pour connaître des poursuites. Ces décrets instituent également des délits spéciaux aux européens et assimilés, mais dont l'un consiste à exciter les indigènes ou des indigènes étrangers à la révolte contre l'autorité française. L'autre, consistant dans la mise en vente, la distribution ou l'exposition de dessins, gravures, peintures, emblèmes, images, écrits, imprimés, périodiques ou non, susceptibles de porter atteinte au respect dû à l'autorité française, a été étendu aux indigènes, en Afrique occidentale, par le décret du 27 mars 1928.

Dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine, le code pénal spécial aux indigènes interdit la publication de journaux ou écrits périodiques sans l'autorisation préalable du gouvernement. Il réprime et punit le fait de provoquer, par discours ou par écrits, les habitants à se soulever ou à s'armer les uns contre les autres ; le fait de ne pas désigner exactement l'auteur, l'écrivain ou l'imprimeur ; le fait d'exposer, distribuer ou expédier des chansons, pamphlets, dessins, gravures ou peintures contraires aux bonnes mœurs ou au respect dû aux représentants de l'autorité publique ; les cris et chants séditieux ; l'apologie de crimes ou délits (5).

(1) R. 1921, 1, 1095.
(2) Arrêté du gouverneur du 7 septembre 1910 (R. 1911, 1, 459).
(3) R. 1913, 1, 56.
(4) V. Ch. IV, § 147, p. 349. — Décrets des 30 décembre 1898 (R. 1899, 1, 67) pour l'Indo-Chine, du 16 février 1901 (R. 1901, 1, 342) pour Madagascar ; des 4 août 1921 et 27 mars 1928 (R. 1922, 1, 35, et 1928 ,1, 435) pour l'Afrique occidentale ; du 30 septembre 1921 (R. 1922, 1, 29) pour l'Afrique équatoriale ; du 29 décembre 1922 (R. 1923, 1, 195) pour la Nouvelle-Calédonie, — La législation de la presse s'applique incontestablement aux indigènes. En Indo-Chine, le décret du 16 mars 1880 avait cru nécessaire de leur rendre expressément applicable la loi du 17 mai 1819, alors en vigueur.
(5) Code pénal du Tonkin, art. 74 à 77.

§ 563

Liberté de réunion. — En ce qui concerne la liberté de réunion, la législation est la même, aux colonies, pour les européens et pour les indigènes sujets français. Il a été expliqué au chapitre IV (1), que les lois métropolitaines les plus récentes sur la matière n'ont été appliquées aux colonies que très partiellement.

A Madagascar, les arrêtés successifs sur l'indigénat, et en dernier lieu celui du 19 avril 1926, prorogé par les arrêtés postérieurs (2), contiennent tous, dans l'énumération des infractions spéciales, un n° ainsi conçu : « réunions en nombre sans autorisation, autres que les fêtes de famille ou les cérémonies consacrées par la coutume, non contraires aux bonnes mœurs et non susceptibles de troubler l'ordre public ou d'impressionner fâcheusement l'esprit de la population ». Un arrêté du gouverneur général du 19 janvier 1916 (3) exige une autorisation même pour toute réunion, à quelque titre que ce soit, d'une association ou société indigène autorisée. L'objet de la réunion doit être précisé dans la demande d'autorisation, et le chef de la province a toujours le droit de déléguer un représentant de l'administration pour y assister. Les infractions sont punies conformément, soit au code pénal, soit au code de l'indigénat.

L'arrêté du commissaire de la République au Togo du 24 mai 1923, relatif à la répression des infractions spéciales (4), comprend dans l'énumération de ces infractions, au n° 46, « la réunion en nombre sans autorisation ».

Aucune disposition semblable ne se rencontre dans les arrêtés sur l'indigénat pris dans les autres colonies (5).

Dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine, les réunions publiques ne peuvent avoir lieu sans autorisation (6).

§ 564

Liberté d'association. — La liberté d'association, comme il a été dit plus haut (7), n'existe pas aux colonies autres que les Antilles et la Réunion. Le code pénal métropolitain, qui y a été

---

(1) § 148, p. 351.
(2) V. plus loin, § 571 et 575.
(3) R. 1918, 1, 97.
(4) R. 1925, 1, 263.
(5) Dans ces autres colonies, les lois du 6 juin 1868 et du 30 juin 1881 ne sont pas applicables : elles restent régies, en ce qui concerne le droit de réunion, par le décret du 25 mars 1852, rendu applicable aux colonies par décret du 15 janvier 1853. Ce décret applique aux réunions publiques les articles 191, 292 et 294 du Code pénal et les articles 1 à 3 de la loi du 10 avril 1834 (V. Ch. IV, § 148). Le gouvernement y est donc armé, aussi bien en ce qui concerne les européens que les indigènes, de pouvoirs très larges, jugés même dans la métropole excessifs et contraires aux libertés essentielles. A Madagascar, où la jurisprudence décide que toutes les lois métropolitaines ont été rendues applicables par le décret du 28 décembre 1895, il n'en était pas de même. Une législation locale était donc nécessaire pour restreindre le droit de réunion des indigènes.
(6) Code pénal du Tonkin, art. 78.
(7) Ch. IV, § 149.

rendu applicable par les décrets du 6 mars 1877 (1), comprenait les articles 291 à 294, qui n'ont été abrogés que par la loi du 1er juillet 1901. Cette dernière loi, qui n'est pas applicable de plein droit à Madagascar, puisqu'elle est postérieure à 1895, n'a jamais été étendue aux colonies régies par décrets.

L'arrêté précité du gouverneur général de Madagascar du 19 janvier 1916 interdit aussi aux fonctionnaires ou agents indigènes faisant partie d'un cadre régulier, aux employés rétribués par l'administration, aux auxiliaires, aux élèves indigènes des écoles officielles ou des écoles spéciales, sous peine de révocation ou de licenciement et sans préjudice des pénalités légales, de faire partie, sans autorisation, d'une association ou société indigène.

En Indo-Chine, où le code pénal a été modifié, pour les indigènes justiciables des tribunaux français, par le décret du 31 décembre 1892 (2), les articles 291 à 294 ont été reproduits à peu près intégralement.

L'article 291 du code ainsi rendu applicable aux indigènes par le décret du 31 décembre 1892 contient en outre un paragraphe interdisant les sociétés secrètes, et punissant ceux qui en font partie d'une amende de 100 à 500 fr., d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans, et de la privation des droits civiques d'un an à cinq ans, peines pouvant être portées au double contre les chefs et fondateurs. L'article 13 de la loi du 28 juillet 1848, qui interdit les sociétés secrètes, est d'ailleurs applicable en Cochinchine, colonie représentée au Parlement, comme il a été dit au § 14 ch. IV.

Ni la loi du 1848, ni l'article 291 du code indigène ne définissent la société secrète. Il n'en est pas moins nécessaire que le juge relève les éléments de fait dont il fait résulter le délit, pour permettre à la Cour de cassation d'exercer son contrôle (3).

Les mêmes dispositions sont reproduites aux codes indigènes à l'usage des juridictions indigènes, dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine. C'est ainsi que le code pénal du Tonkin, du 2 décembre 1921, contient, aux articles 173 et suivants, des articles analogues aux articles 291 et suivants du code français. Les articles 171 et 172 interdisent également les sociétés secrètes ; mais avec cet avantage sur le code de 1912 qu'ils les définissent. Est considéré comme société secrète « tout groupement clandestin cherchant à dérober sciemment ses réunions et leur but aux autorités administratives ou judiciaires ». Il en est de même des articles 111 à 115 du code pénal du Laos.

La loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, et la loi du 12 mars 1920 qui la modifie, sont, aux termes de l'article 10 de la première, modifié par l'article 5 de la seconde, applicables à l'Algérie et aux colonies, avec cette restriction que

(1) Ch. III, § 125.
(2) V. plus loin, § 566, p. 489.
(3) Crim. cass. 28 mars 1908 (R. 1908, 3, 186) ; 6 janvier 1912 (R. 1912, 3, 154) ; V. aussi Crim. rej. 26 octobre 1917 (R. 1918, 3, 33).

les travailleurs étrangers et engagés sous le nom d'immigrants ne pourront faire partie des syndicats.

§ 565

Liberté religieuse. — Tout ce qui concerne la liberté religieuse est en principe commun aux européens et aux indigènes, en ce qui concerne les cultes chrétiens importés par les européens (1).

Un arrêté du commissaire de la République au Cameroun du 24 avril 1930, modifié le 2 octobre suivant (2), a réglementé l'installation des postes secondaires des missions religieuses confiés à des indigènes.

La législation relative aux cultes indigènes a été exposée au chapitre IV (3).

Le décret du 18 septembre 1877, sur les pouvoirs du gouverneur de l'Inde en matière de caste et de religion (4), interdit la formation, sans autorisation du gouverneur, de toute association religieuse dont le but serait de se rassembler tous les jours ou à certains jours, ou de toute réunion ayant pour objet de s'occuper d'affaires de caste ou de religion, si ces associations ou réunions sont composées de plus de six natifs. Outre la dissolution, des peines d'amende peuvent être infligées aux chefs ou directeurs et même aux membres des associations ou réunions, ainsi qu'aux propriétaires qui auraient prêté leur maison ou appartement, sans préjudice des peines plus fortes à prononcer contre les provocations à des crimes, délits ou actes injurieux aux dépositaires de l'autorité.

Le régime des établissements du culte a fait l'objet, dans la même colonie, d'une série d'arrêtés dont les derniers et les principaux sont ceux des 27 avril 1911 et 29 juin 1918 (5). Outre des dispositions détaillées sur l'administration des pagodes, l'arrêté de 1918 contient un article 42 défendant à tout conseil agréé ou agent d'affaires de s'immiscer dans les affaires de caste et de religion, et à tout agent des services publics d'obliger qui que ce soit à concourir à la célébration des fêtes et cérémonies religieuses, ou de s'immiscer, en dehors des nécessités du service, dans l'administration des biens et le fonctionnement des établissements cultuels.

§ 566

Législation pénale. — L'application aux indigènes des lois pénales françaises ne saurait suivre les mêmes principes que celle des lois civiles.

(1) V. Ch. IV, § 150. — Aux textes cités, ajouter les articles 6 à 8 du décret du 14 février 1922 (R. 1922, 1, 519), réglementant l'enseignement privé et l'exercice de la propagande confessionnelle en Afrique occidentale. — A Madagascar et au Togo, les arrêtés sur l'indigénat (V. plus loin, § 575, p. 513) interdisant les réunions associations religieuses non autorisées.

(2) R. 1931, 1, 434.

(3) T. 1er, § 150, p. 357.

(4) V. Ch. II, § 33.

(5) R. 1922, 1, 179.

Le droit pénal, en règle générale, ne fait pas partie du statut personnel. Bien loin de là, les lois de police et de sûreté, dont les lois pénales font nécessairement partie, obligent tous ceux qui habitent le territoire. Bien que l'article 3 du code civil, qui pose le principe, ne soit pas applicable aux indigènes (1), ce principe est de ceux qui s'imposent même en l'absence de textes. Les lois pénales françaises sont applicables aux étrangers, aussi bien dans les colonies que dans la métropole. A plus forte raison s'appliquent-elles aux indigènes.

C'est ainsi, pour prendre un exemple, que l'article 94 de l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 18 octobre 1921 (2), relatif au régime des alcools, qui édicte des pénalités contre les contrevenants aux dispositions de l'arrêté, s'applique, comme l'indique son contexte même, aux indigènes comme aux européens.

De même, la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes, applicable aux colonies en vertu de son article 16, y a fait l'objet de nombreux règlements d'administration publique, complétés par des arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux, sans qu'aucun de ces textes établisse une différence entre les européens et les indigènes en ce qui concerne l'application des pénalités.

Ce principe, qui ne saurait faire de doute, a été de plus consacré législativement par l'article 155, dernier alinéa, du décret du 16 février 1921 sur l'organisation judiciaire de l'Indo-Chine, aux termes duquel « les lois, décrets et arrêtés spéciaux régulièrement promulgués dans la colonie sont applicables à tous les justiciables français de l'IndoChine, à moins qu'une disposition spéciale n'en restreigne l'application soit aux français et assimilés, soit aux annamites et assimilés, ou que la nature même des infractions prévues n'en limite l'application à l'égard des uns ou des autres ». Les décrets sur la justice indigène, dans les colonies d'Afrique, attribuent tous compétence aux tribunaux indigènes pour connaître des infractions commises par les indigènes aux règlements de police, qui sont les mêmes pour tous.

Code pénal. — En ce qui concerne le code pénal proprement dit, le décret du 6 mars 1877, qui l'a appliqué à toutes les colonies autres que les Antilles et la Réunion ne distingue pas davantage entre les européens et les indigènes (3). C'est d'ailleurs ce même décret qui a attribué le caractère de contraventions de simple police aux infractions aux règlements de police émanés de l'autorité locale, et autorisé les gouverneurs, sauf conversion de leurs arrêtés en décrets, à les sanctionner par des peines de 15 jours de prison

(1) L'article 3 fait partie de ceux qui ont été rendus applicables, en Cochinchine, aux indigènes comme aux européens par le décret du 3 octobre 1883. Aucune disposition correspondante ne se rencontre dans les codes indigènes rédigés pour les pays de protectorat.

(2) R. 1923, 1, 602.

(3) La Chambre criminelle a souvent appliqué ou visé le code pénal dans des affaires concernant exclusivement des indigènes. V. Crim. rej. 22 juillet 1922 (R. 1922, 3, 162) ; Crim. règl. 10 août 1922 (R. 1922, 3, 163) ; Crim. rej. 30 juillet 1926 (R. 1926, 3, 250) ; Crim. cass. 19 mai 1927 (R. 1928, 3, 78).

et 100 francs d'amende. Pour les indigènes, ces sanctions ont été souvent transformées en sanctions disciplinaires par la législation sur l'indigénat (1). Mais partout où la répression disciplinaire ne s'applique pas, notamment en ce qui concerne les individus qui en sont exempts, le droit commun reprend son empire, et les contrevenants sont déférés aux tribunaux indigènes pour y être frappés des peines de police ou des peines prévues par les arrêtés (2), conformément au décret du 6 mars 1877, dont l'application à ces indigènes ne fait aucune difficulté.

Le principe comporte toutefois une double et importante exception.

En premier lieu, il ne saurait être question d'appliquer à des indigènes les dispositions du code pénal qui qualifient de crime ou de délit des actes conformes à leurs usages, et non contraires à ce qui a été appelé plus haut l'ordre public colonial (3). Le respect de la coutume indigène implique nécessairement la non-application aux indigènes des dispositions répressives qui lui sont directement contraires.

En second lieu, la législation positive a très fréquemment, surtout dans ces derniers temps, soustrait les indigènes à l'empire du code pénal français, en édictant à leur usage des textes particuliers.

Indo-Chine. — La colonie où la soumission des indigènes à une législation spéciale a été poussée à fond est l'Indo-Chine.

Le principe remonte à l'origine de la conquête. L'article 11 du décret du 25 juillet 1864 portait que « la loi annamite régit les crimes et délits des indigènes ou asiatiques ». Mais ce principe n'était applicable que devant les tribunaux indigènes. Exception était faite par l'article 14 pour les tribunaux français, soit qu'ils connussent des infractions commises dans l'étendue de leur ressort, aussi bien par des indigènes que par des européens, soit qu'ils eussent à juger des crimes, délits ou contraventions commis sur tout le territoire de la Cochinchine par des indigènes ou asiatiques de complicité avec des européens ou au préjudice d'européens. L'article n'ajoutait pas que, dans ce cas, le code pénal serait applicable : il n'a été, en effet, rendu applicable en Cochinchine que par le décret du 6 mars 1877 : mais l'article 18 portait que les tribunaux français ne pourraient prononcer d'autres peines que celles établies par la loi française.

Le décret du 16 mars 1880 rendait le code pénal métropolitain applicable en Cochinchine en ce qui concernait les crimes et délits commis par les indigènes ou asiatiques, mais il supprimait 15 articles et en modifiait 28. Les indigènes se trouvaient, dès lors, régis par une loi pénale spéciale, édictée par l'autorité française, et n'étant autre que le code pénal métropolitain adapté à leur usage.

(1) V. plus loin, § 569, p. 499.

(2) V. p. ex. les articles 8 et 9 du décret du 15 novembre 1924, réglementant les sanctions de police administrative en Afrique occidentale (R. 1925, 1, 9).

(3) V. plus haut, § 526, p. 398.

L'article 4 de ce décret ajoutait cependant que « pour tous les crimes, délits et contraventions des indigènes ou asiatiques non prévus par le présent code, les tribunaux continueraient d'appliquer les lois, règlements et coutumes annamites, jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné ». L'année suivante, le décret du 25 mai 1881 supprimait les tribunaux indigènes et rendait les indigènes et asiatiques justiciables des tribunaux correctionnels et des cours criminelles, qui continuaient à appliquer le code pénal spécial de 1880 (1).

Les articles 97 et 98 du décret du 17 mai 1889, 56 et 57 du décret du 17 mai 1895, sur l'organisation judiciaire de la Cochinchine, ont confirmé ce principe : les indigènes et asiatiques sont régis par le code pénal spécial, sauf dans le cas où ils commettent des crimes ou délits de complicité avec des européens ou à leur préjudice : ils sont alors régis par le code pénal métropolitain.

Les dispositions des décrets de 1889 et de 1895 ont été étendues au Tonkin et à l'Annam par le décret du 1er décembre 1902 (2), en ce qui concerne les juridictions françaises instituées dans les territoires urbains de Hanoï, Haïphong et Tourane, dont la compétence est réglée comme elle l'était en Cochinchine par le décret de 1864.

Le code spécial du 16 mars 1880 a été remplacé par un nouveau code, édicté par décret du 31 décembre 1912 (3). Comme le précédent, ce code n'est autre que le code métropolitain adapté aux indigènes. Il en supprime 3 articles et en modifie 57. Le décret de 1912 ne fait plus aucune réserve des lois indigènes. Il stipule à l'article 4 qu'aucune modification du code pénal, étendue à l'Indo-Chine, ne sera applicable aux indigènes qu'en vertu d'une disposition expresse.

Le code de 1912 a été expressément maintenu en vigueur par l'article 115 du décret du 16 février 1921 sur l'organisation judiciaire de l'Indo-Chine. Il s'applique aux crimes ou délits commis au préjudice de français ou assimilés ou au préjudice de l'Etat ou du gouvernement français, lorsque ces infractions sont expressément prévues par le décret (4). L'article 115 fait notamment application de ce principe aux crimes commis contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat (5).

---

(1) Modifié depuis sur deux points par les décrets des 28 février 1887 et 10 mai 1889.

(2) R. 1903, 1, 63.

(3) R. 1913, 1, 284.

(4) La Chambre criminelle interprète cette disposition en ce sens que le code pénal de 1912 n'est applicable qu'à la double condition que l'infraction soit punie par ce code et ne le soit pas par le code métropolitain (Crim. cass. 13 juillet 1929, R. 1930, 3, 211).

(5) V. plus loin, § 568, ce qui concerne les commissions criminelles.— En ce qui concerne l'application de l'article 5 de la constitution du 4 novembre 1848, abolissant la peine de mort en matière politique, v. Ch. III, § 125, p. 297.

Au cours de ces dernières années, des codes indigènes, rédigés sur le modèle des codes français, mais très spéciaux, ont été édictés pour le Tonkin, l'Annam, le Laos et le Cambodge. Ces codes sont applicables partout où des indigènes sont poursuivis devant des tribunaux indigènes (1). En ce qui concerne le Tonkin, le code pénal indigène est prévu par l'article 116 du décret du 16 février 1921.

A Kouang-tchéou-wan, les indigènes sont soumis, en toutes matières et par conséquent aussi en matière pénale, aux codes de la République chinoise (2).

Madagascar. — A Madagascar, l'article 116 du décret du 9 mai 1909 sur la justice indigène (3) porte que « les tribunaux indigènes appliquent, en matière répressive, 1° les lois et coutumes indigènes, en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire aux principes de la civilisation française ; 2° la loi française, en tout ce qui n'est pas prévu par la loi malgache et dans les cas où celle-ci serait contraire aux principes de la civilisation française ». L'article 58 ajoute que « les tribunaux répressifs ne connaissent pas des faits qui, quoique punis par la loi malgache d'amende ou d'emprisonnement, n'ont que le caractère d'une inexécution d'obligation civile ». La distinction des crimes et des délits est faite d'après la loi française (4).

Il est fait exception pour les crimes et délits commis au préjudice d'européens ou d'assimilés, ou de complicité avec des européens ou assimilés (5). Les indigènes auteurs de ces crimes ou délits sont justiciables des tribunaux français, ce qui entraîne l'application de la loi pénale française. Mais il n'en est pas de même des « délits commis par des indigènes contre l'ordre public proprement dit », non plus que des délits commis par des indigènes contre l'Etat, la colonie ou une administration publique, qui restent justiciables des tribunaux indigènes, et par suite de la loi indigène, sauf l'application subsidiaire de la loi française, comme il vient d'être dit (6).

Afrique occidentale. — Des dispositions analogues ont été édictées en Afrique occidentale par l'article 36 du décret du 16 août 1912 sur la justice indigène (7), aux termes duquel les juridictions

---

(1) V. p. ex. l'article 1er du code pénal au Tonkin approuvé par arrêté du gouverneur général du 2 décembre 1921. — Article 1er du code pénal du Laos promulgué par arrêté du gouverneur général du 20 novembre 1922.
(2) Arrêté du gouverneur général du 25 novembre 1930 (R. 1931, 1, 419), art. 36.
(3) R. 1909, 1, 574.
(4) Art. 56.
(5) Art. 55. — Mais non avec des militaires indigènes. En ce cas, tous les coupables sont jugés par les tribunaux indigènes selon la loi indigène (Art. 60).
(6) Art. 57.
(7) R. 1913, 1, 25.

indigènes appliquent, en matière répressive : 1° les sanctions prévues par les coutumes locales, en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire aux principes de la civilisation française ; 2° les peines prévues pour des infractions déterminées par les règlements de police et d'administration ; 3° l'emprisonnement ou l'amende, quand les coutumes locales ne sanctionnent pas les infractions dont les juridictions indigènes sont appelées à connaître. L'article 34 du décret d'organisation judiciaire du 10 novembre 1903, en vigueur à cette époque (1), faisait la réserve d'usage en ce qui concerne les infractions commises de complicité avec des européens ou au préjudice d'européens.

Le décret du 22 mars 1924 sur la justice indigène (2), qui a abrogé entièrement celui du 16 août 1912, énumérait les peines qui pouvaient être prononcées par les tribunaux indigènes (amende jusqu'à 5.000 fr., interdiction de séjour jusqu'à 20 ans, emprisonnement à temps, jusqu'à 20 ans ; emprisonnement à perpétuité ; peine de mort), et il ajoutait : « Avant de prononcer la sentence, le tribunal s'enquiert de la sanction éventuellement prévue par la coutume du lieu pour l'infraction commise, et, autant que possible, proportionne l'importance de la condamnation à la gravité de cette sanction. Il a qualité pour prononcer la condamnation qui lui paraît équitable, dans le cas où la coutume n'aurait prévu aucune sanction pour l'infraction commise » (3).

Le décret du 3 décembre 1931 (4), qui a remplacé celui du 22 mars 1924, est encore plus précis. Aux termes de l'article 10 : « En matière répressive, les juridictions indigènes s'inspirent de la coutume du lieu de l'infraction, aussi bien pour déterminer les faits répressibles judiciairement que pour déterminer la gravité de la sentence, dans la mesure où il n'en doit résulter aucune atteinte à l'ordre public. Les préceptes coutumiers dont il aura été fait application seront toujours, et autant que possible dans leur formule usuelle, reproduits au jugement ». Aux termes des articles 27 et 46, les tribunaux de répression connaissent « de toutes les infractions répressibles judiciairement », dont 10, expressément énumérées, sont réservées au tribunal criminel (5). Enfin les articles 37 et 47 énumèrent, et répartissent entre le tribunal de 1er degré et le tribunal criminel, les peines à prononcer, qui sont les mêmes qu'au décret de 1924 (6).

L'article 16 du décret d'organisation judiciaire du 16 novembre 1924 (7) reproduit d'ailleurs la disposition précitée du décret du 10 novembre 1903 concernant les crimes et délits commis par les indigènes de complicité avec des européens ou au préjudice d'euro-

(1) R. 1904, 1, 18.
(2) R. 1924, 1, 206.
(3) Art. 49 et 50.
(4) R. 1932.
(5) Plusieurs de ces infractions, notamment l'anthropophagie, sont réprimées uniquement par la loi française. C'est alors cette loi qui s'applique aux indigènes, comme le texte le porte d'ailleurs expressément.
(6) Sauf le maximum de l'amende qui est abaissé à 4.000 f.
(7) R. 1925, 1, 32.

péens. L'article 1er du décret du 3 décembre 1931, comme l'article 22 du décret du 22 mars 1924, attribue pourtant aux tribunaux indigènes les infractions commises par les indigènes au préjudice de l'Etat, de la colonie ou d'une administration publique.

Il résulte des diverses dispositions ci-dessus que les indigènes de l'Afrique occidentale sont en principe soumis à la loi pénale indigène : loi non écrite et souvent imprécise, où les crimes et délits n'ont pas de définition rigoureuse et où les peines de chaque infraction ne sont ni déterminées ni dosées.

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, les articles 52 et 53 du décret du 29 avril 1927 sur la justice indigène reproduisent les articles 49 et 50 du décret du 22 mars 1924 pour l'Afrique occidentale. La compétence est réglée, par l'article 29, comme en Afrique occidentale. Les tribunaux indigènes fonctionnent sous le contrôle de la chambre d'homologation instituée à la Cour d'appel, et qui connaît de tous les jugements contradictoires rendus par les tribunaux de premier et deuxième degré comportant des condamnations supérieures à 3 ans de prison, des jugements portant condamnation pour infractions aux décrets sur la traite et l'anthropophagie, des jugements portant condamnation de fonctionnaires ou agents indigènes à des peines supérieures à 3 mois d'emprisonnement ou 500 fr. d'amende, et enfin des peines infligées au cas où la coutume ne prévoit pas de sanction pour l'infraction (1). Il s'en suit que la définition des crimes et délits et la détermination des peines sont faites, en dernière analyse, par cette chambre, dont les arrêts assurent l'unité de jurisprudence et constituent une sorte de législation, ou de codification de la coutume.

Côte des Somalis. — Ce rôle de la juridiction d'homologation est encore accentué à la Côte des Somalis. Le décret du 2 avril 1927 sur la justice indigène (2), après avoir énuméré, à l'article 45, les peines à infliger, dans les mêmes décrets que le décret du 22 mars 1924 pour l'Afrique occidentale, ajoute, à l'article 46, qu' « avant de prononcer la sentence, le tribunal s'enquiert de la sanction éventuellement prévue par la coutume du lieu pour l'infraction commise, et proportionne l'importance de la condamnation à la gravité de cette sanction. « Il a qualité, poursuit le texte, pour prononcer la condamnation qui lui paraît équitable dans le cas où la coutume 1° n'aurait prévu aucune sanction pour l'infraction commise ; 2° aurait prévu une sanction notoirement insuffisante ; 3° aurait prévu une sanction contraire aux principes de civilisation ». Enfin, « les sanctions prévues par la coutume pourront être constatées par des arrêts de principe du tribunal d'homologation, spécialement saisi à cet effet par le chef du service judi-

(1) Art. 39. — Une disposition semblable résultait, en Afrique occidentale, de l'article 32 du décret du 22 mars 1924. Le nouveau décret du 3 décembre 1931 a supprimé l'homologation, et ne prévoit plus qu'une chambre d'annulation.
(2) R. 1927, 1, 528.

ciaire agissant à la requête du gouverneur, et acquerront ainsi la valeur d'une prescription réglementaire qui pourra être modifiée ou complétée dans la même forme. Ces arrêts réglementaires seront publiés au journal officiel de la colonie ». Ainsi il s'agit bien, sans équivoque possible, d'arrêts de règlement ayant le caractère législatif. La coutume indigène, en matière répressive, est ainsi appelée à bref délai à reposer sur des textes.

L'article 3 du décret du 4 février 1904 sur l'organisation judiciaire à la Côte des Somalis (1) reproduisait l'exception classique, qui soumet à la loi française et aux tribunaux français les indigènes poursuivis pour infractions commises de complicité avec des européens. Cette exception est renouvelée par l'article 11 du décret du 2 avril 1927, qui y ajoute les infractions commises au préjudice d'européens, — exception faite toutefois, aux termes de l'article 20, des infractions commises au préjudice de l'Etat, de la colonie ou d'une administration publique.

Cameroun. — Les articles 39, 52 et 53 du décret du 31 juillet 1927, réorganisant la justice indigène au Cameroun (2), sont identiques aux mêmes articles du décret du 29 avril 1927 pour l'Afrique équatoriale. Aucun texte applicable à la colonie ne reproduit la double exception précitée, relative aux infractions commises de complicité avec des européens ou à leur préjudice. Mais l'article 3 du décret du 3 mai 1927 sur l'organisation judiciaire (3) rend les tribunaux français compétents toutes les fois que sont parties en cause des citoyens français ou assimilés, c'est-à-dire des étrangers appartenant à une nationalité reconnue ou à une nation en relations diplomatiques avec la France, ou des indigènes des colonies ou possessions françaises ou étrangères jouissant dans leur pays d'origine su statut métropolitain. Cette disposition est applicable aussi bien en matière répressive qu'en matière civile, et par conséquent au cas de complicité entre indigènes et européens.

Togo. — Au Togo, l'article 67 du décret du 22 novembre 1922 sur la justice indigène (4) rend applicables aux indigènes, en matière répressive : 1° les sanctions prévues par les coutumes indigènes, en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire aux principes de la civilisation française ; 2° la loi française, en tout ce qui n'est pas prévu par les coutumes et dans tous les cas où celles-ci seraient contraires aux principes de la civilisation française ; 3° les peines prévues pour infraction à des règlements de police et d'administration. — L'application exceptionnelle de la loi française est réglée comme en Afrique occidentale : l'article 3 du décret du 8 août 1920 sur l'organisation judiciaire du territoire (5) y rendait applicable les décrets rendus pour le gouvernement général, et l'article 3 du

(1) R. 1904, 1, 207.
(2) R. 1927, 1, 778.
(3) R. 1927, 1, 508.
(4) R. 1923, 1, 137.
(5) R. 1921, 1, 173.

décret du 16 novembre 1924 précité sur l'organisation judiciaire de l'Afrique occidentale, en maintenant le tribunal de Lomé et en continuant à le rattacher à cette organisation, a confirmé l'extension au territoire des règles en vigueur dans le ressort de la Cour d'appel de Dakar.

Inde. — Aucune législation pénale spéciale aux indigènes n'a été édictée dans les Etablissements de l'Inde (1).

§ 567

Compétence des tribunaux indigènes en matière pénale. — La compétence des tribunaux indigènes, en matière pénale, résulte de ce qui vient d'être exposé en ce qui concerne l'application aux indigènes d'une législation pénale particulière. En droit civil, les règles de compétence et la détermination de la loi applicable ne concordent pas exactement. Les tribunaux français peuvent avoir à appliquer la loi indigène, et le recours, par les indigènes, aux juridictions françaises, n'implique pas l'adoption de la loi française (2). En droit pénal au contraire, la juridiction française n'applique que la loi et la procédure françaises, et la juridiction indigène la loi et la procédure indigènes, sauf pourtant l'extension qui a été faite aux indigènes de tout ou partie du droit pénal français, comme il a été expliqué plus haut. Il ne saurait d'ailleurs être question d'option, la compétence étant ici d'ordre public.

Comme il vient d'être expliqué, la présence d'un français ou assimilé, soit comme complice, soit comme victime du délit ou du crime, suffit à entraîner, avec l'application de la loi française, la compétence des tribunaux français (3).

En Cochinchine et dans les trois concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, il n'existe d'autres tribunaux indigènes proprement dits que les cours criminelles spéciales aux indigènes, et les juges de paix indigènes de Cochinchine institués par les articles 92 à 106 du décret du 16 février 1921. En matière correctionnelle, les tribunaux de 1re instance jugent les annamites et assimilés aussi bien que les français, sauf à leur appliquer le code pénal indigène du 31 décembre 1892. Il font, en ce cas, office

(1) V. § 538, p. 439.

(2) V. plus haut, § 535.

(3) En Cochinchine et dans les concessions françaises de l'Indo-Chine, les articles 8 et 9 du décret du 16 février 1921 ne défèrent aux cours criminelles françaises de Saigon et de Hanoï que les crimes commis par les indigènes de complicité avec des français ou assimilés. Quant aux crimes commis au préjudice de français ou assimilés, l'article 115 porte seulement qu'ils sont jugés d'après le code pénal métropolitain, ce qui entraîne la compétence de la Cour criminelle française. Il est assez remarquable que le décret du 9 mai 1895 sur l'organisation judiciaire de la Cochinchine était rédigé à l'inverse : l'article 37 attribuait à la Cour criminelle de Saigon les crimes commis par des français ou assimilés ou à leur préjudice, et l'article 57 appliquait le code pénal métropolitain aux crimes commis par des indigènes de complicité avec des européens. — Pour l'Afrique occidentale, art. 16 et 30 du décret du 16 novembre 1924 et 1er du décret du 3 décembre 1931. — Afrique équatoriale : décret du 24 juillet 1930, art. 17 et 27. — Côte des Somalis, décret du 4 février 1904, art. 3, et décret du 2 avril 1927 art. 11 et 20. — Madagascar : décret du 9 mai 1909, art. 55.

de juridiction indigène. Mais il n'existe aucune différence de composition, de compétence et de procédure suivant la nationalité des inculpés. Il n'y a pas lieu de faire exception, à ce sujet, pour le tribunal de Saigon, dont la division en deux chambres n'est relative qu'à la matière civile (1). Mais en matière de simple police comme en toute autre, la compétence des juges de paix indigènes est restreinte au cas où aucun français ou assimilé n'est en cause (2). En matière criminelle, les indigènes sont jugés par des cours criminelles spéciales, siégeant, pour la Cochinchine et le Cambodge, à Saigon, Mytho, Vinh-Long, Canthô et Pnom-Penh, pour les concessions, à Hanoï (3). Ces cours spéciales ne diffèrent pas seulement des cours criminelles européennes par leur nombre : elles s'en distinguent aussi par la composition et par la procédure. La principale différence de composition provient de la présence de deux assesseurs indigènes (4). Des différences de procédure sont prévues en ce qui concerne le tirage au sort de ces assesseurs, qui est fait pour toute la durée de la session (5), et la majorité nécessaire pour la déclaration de culpabilité (6).

Devant les juridictions proprement indigènes, au Tonkin, au Cambodge et au Laos, hors des territoires des trois concessions, la compétence et la procédure se règlent d'après les codes spéciaux. En Annam, l'organisation judiciaire et la procédure criminelle n'ont même pas été codifiées.

En Afrique occidentale, les tribunaux de 1er degré connaissent, à charge d'appel devant le tribunal colonial d'appel, de toutes les infractions répressibles judiciairement, non réservées au tribunal criminel (7). Le tribunal criminel, composé du commandant de cercle, président, de deux assesseurs européens et de deux assesseurs indigènes, connaît de dix infractions particulièrement graves, auxquelles il peut appliquer cinq peines allant de l'amende à la peine de mort (8). La procédure est réglée en détail par le décret du 3 décembre 1931. Le « tribunal colonial d'appel », composé de fonctionnaires français, mais où siègent deux notables indigènes,

(1) Art. 57 du décret du 16 février 1921. En matière répressive, la seule différence consiste en ce que l'audience peut être tenue par un juge suppléant lorsque les prévenus sont indigènes (art. 58). Un arrêt de la Cour d'appel de Saigon du 24 novembre 1925 (R. 1926, 3, 193), après avoir posé en principe que la division en deux chambres n'est pas applicable hors de la matière civile, décide que les annamites n'en doivent pas moins être jugés, au correctionnel, par la 2e chambre, qui applique la loi française lorsque le délit a été commis au préjudice d'européens. La solution est malaisée à comprendre, et tient peut-être au défaut très sensible de rédaction du décret de 1921. — La division en deux chambres du tribunal de Saigon ne constitue d'ailleurs qu'une mesure d'ordre intérieur (Cour d'appel de l'Indo-Chine, 25 mai 1917, R. 1917, 3, 253). Mais en matière civile, la différence de la procédure justifie l'exception d'incompétence (Cour d'appel de l'Indo-Chine, 31 octobre 1917, R. 1920, 3, 202).

(2) Art. 98 du décret du 16 février 1922.

(3) Art. 25 et 29 du même décret.

(4) Art. 27 et 30 à 37.

(5) Art. 158.

(6) 3 voix sur 5 au lieu de 4 sur 7 (Art. 169).

(7) Art. 27 du décret du 3 décembre 1931.

(8) Art. 41, 45, 46 et 47.

joue le rôle de chambre des mises en accusation (1). La chambre d'annulation, qui siège à Dakar, connaît des pourvois formés contre les jugements des tribunaux du 1er degré non frappés d'appel, à l'exception des arrêts rendus par cette juridiction comme chambre d'accusation (2).

En Afrique équatoriale, cette organisation est simplifiée (3). Il n'existe que des tribunaux du 1er et du 2e degré, et une chambre d'homologation et annulation. Il n'existe pas de chambre des mises en accusation.

Il en est de même à la Côte des Somalis, où le « tribunal d'homologation » joue un rôle essentiel, plusieurs catégories de jugements en matière répressive devant lui être soumis d'office (4).

A Madagascar, la compétence est répartie entre les tribunaux du 1er et du second degré et la chambre d'homologation.

Tout ce qui concerne le recours en grâce est aujourd'hui réglé d'une manière uniforme, par le décret du 5 mars 1927, qui a été analysé plus haut (5).

Le décret du 16 mai 1928, qui assure, dans cinq colonies ou territoires, la défense des indigènes poursuivis pour crimes, a été mentionné § 559, p. 476.

§ 568

Commissions criminelles du Tonkin. — Le principe de droit public, aux termes duquel nul ne peut être distrait de ses juges naturels, et qui implique la prohibition de toute commission extraordinaire (6), principe qui est appliqué et respecté en fait en ce qui concerne les européens, bien que n'ayant pas, — plus que dans la métropole d'ailleurs, — de valeur constitutionnelle, a subi, en ce qui concerne les indigènes de l'Annam et du Tonkin, une atteinte sensible, justifiée par la nécessité impérieuse de maintenir l'ordre dans les régions où il est le plus exposé à être troublé. Les articles 23 à 32 du décret du 15 septembre 1896 sur l'organisation de la justice en Annam et au Tonkin ont autorisé le gouverneur général de l'Indo-Chine, toutes les fois qu'un crime ou un délit intéressant la sécurité du protectorat ou le développement de la colonisation française aura été commis au Tonkin par un sujet annamite ou assimilé justiciable des tribunaux français, à dessaisir par arrêté la justice ordinaire et à renvoyer l'affaire devant une « commission criminelle ».

La composition de cette commission était déterminée à l'article 24. Elle devait comprendre un résident de la province, le procureur de la République où le crime avait été commis, et un capitaine nommé sur la désignation du commandant supérieur des troupes. Elle suivait une procédure très rapide, tout en respectant les droits essentiels de la défense : l'audition de l'accusé, à qui un délai de trois jours était assuré pour préparer ses moyens

(1) Art. 62 à 66.
(2) Art. 73.
(3) Décret du 29 avril 1927, art. 17, 25, 35.
(4) Décret du 2 avril 1927, art. 11, 20, 29.
(5) Ch. II, § 33, p. 89.
(6) V. t. 1er, Ch. V, § 183, p. 446.

de défense, ainsi que l'assistance d'un conseil. Le plus grave dérogation au droit commun était l'institution de cette commission après le crime commis. Il convient de rappeler toutefois que les fonctionnaires qui la composaient étaient désignés d'avance : le résident et le capitaine devant être nommés au commencement de chaque année par le gouverneur général.

Les articles précités du décret du 15 septembre 1896, modifiés sur des points de détail par décrets des 14 avril 1906 et 5 mars 1927 (1) et expressément maintenus en vigueur par l'article 2 du décret du 16 février 1921 sur l'organisation judiciaire de l'Indo-Chine, ont été complétement remaniés par un nouveau décret du 4 août 1931 (2), en 50 articles, spécial à l'institution des commissions criminelles, qu'il règlemente en détail.

Les principales innovations de ce décret consistent dans la faculté accordée au gouverneur général de créer, s'il y a lieu, simultanément plusieurs commissions ; dans la composition de ces commissions, et dans la révision de la procédure, réformée de manière à renforcer les droits de la défense.

Les justiciables des commissions criminelles sont tous les indigènes sujets ou protégés français ou les asiatiques assimilés. Ces commissions sont composées d'un conseiller à la Cour d'appel de l'Indo-Chine (3), président, nommé sur la proposition du procureur général, directeur des services judiciaires, — de l'administrateur chef de la province, où le crime a été commis, — et d'un administrateur des services civils nommé sur la proposition du résident supérieur. L'introduction d'un magistrat supérieur comme président, l'exclusion de tout élément militaire, tendent à accentuer le caractère de juridiction normale. Par contre, le conseiller et l'administrateur des services civils ne sont plus désignés que dans l'arrêté qui institue la commission. Ce sont dont bien des « commissaires » désignés après coup pour connaître de crimes déjà commis, par dessaisissement des juges compétents. La procédure commencée s'arrête dès que la commission ordonne qu'il soit procédé devant elle.

La commission procède elle-même à l'instruction sous la direction de son président. Elle peut déléguer un de ses membres pour éclaircir un point déterminé. Elle peut rendre une ordonnance de non-lieu, et statue sans recours sur les demandes de mise en liberté provisoire. Elle exerce donc un pouvoir discrétionnaire, tempéré par cette disposition remarquable que chaque membre de la commission peut, au cours de l'instruction, « exiger » l'audition des témoignages qu'il juge utiles et toutes mesures d'instruction (4).

Lorsque l'instruction est déclarée close à la majorité des voix,

(1) R. 1906, 1, 287 et 1927, 1, 184.
(2) R. 1932, 1, 79..
(3) Le législateur de 1931 aurait-il oublié que la « Cour d'appel de l'Indo-Chine » a été abolie par le décret du 19 mai 1919 ? Il faut sans doute lire : « Cour d'appel de Hanoï ».
(4) Art. 8.

un délai de cinq jours est accordé aux inculpés pour préparer leur défense. Faute par un inculpé de faire choix d'un conseil parmi les avocats-défenseurs demeurant au Tonkin, il lui en est désigné un d'office. Passé le délai ci-dessus, la commission se réunit en chambre du conseil, statue sur les exceptions qui peuvent avoir été soulevées par les inculpés, et rend une décision par laquelle, ou elle ordonne la mise en liberté de l'inculpé, ou elle déclare son incompétence, ou elle renvoie l'affaire à l'audience publique.

A cette audience, le président est investi d'un pouvoir discrétionnaire pour la direction des débats et la découverte de la vérité. Il est seulement tenu d'interroger l'accusé et d'entendre les témoins cités d'office ou à la requête des inculpés.

La décision de la commission se forme à la majorité. Elle vote, au scrutin secret si un des membres le demande, d'abord sur la question de culpabilité, puis sur les circonstances atténuantes, et enfin sur l'application de la peine.

Cette décision peut être frappée, dans le délai de trois jours, d'un pourvoi devant le conseil du protectorat, pour vice de forme, violation ou fausse application de la loi. Le conseil du protectorat, après avoir entendu le rapport du procureur général, formule son avis, sur le vu duquel le gouverneur général statue par simple arrêté.

Aucune peine ne peut être prononcée que conformément à une loi existante. La loi applicable est déterminée, comme devant les juges ordinaires, par l'article 115 du décret du 16 février 1921, qui a été analysé plus haut (2). Cette référence au décret de 1921 exclut l'application, même en territoire de protectorat, du code pénal édicté par le Tonkin par l'ordonnance royale du 23 août 1921, approuvé par arrêté du gouverneur général du 2 décembre suivant.

SECTION II.

Régime de l'indigénat.

§ 569

Généralités. — Au régime pénal auquel sont assujettis les indigènes non-citoyens français se superpose dans certaines colonies un régime disciplinaire spécial emprunté à la législation de l'Algérie, qui consiste à réprimer par voie administrative les infractions spéciales aux indigènes : c'est le régime dit de l'indigénat.

Il répond à la nécessité où se trouve l'autorité administrative de réprimer avec souplesse et rapidité certaines actions ou abstentions que commettraient les indigènes, de nature à nuire à l'ordre

(2) § 556, p. 488.

public, qui risqueraient soit de demeurer impunies, en l'absence de sanctions spéciales prévues par la législation en vigueur, soit de n'encourir, en raison du formalisme et des lenteurs de l'action judiciaire, qu'une sanction tardive, par là-même inefficace. On a souvent dénoncé au nom du principe de la séparation des pouvoirs le caractère exorbitant d'une telle institution, qui substitue l'administration active à l'autorité judiciaire et l'arme de pouvoirs répressifs déterminés ; mais l'expérience a montré son utilité dans les colonies de conquête récente où les populations indigènes ne sont pas arrivées à un stade de développement suffisant pour être soumises au droit commun.

Si une tendance s'est manifestée au cours de ces dernières années pour atténuer la rigueur du régime de l'indigénat, il a été néanmoins maintenu à peu près partout : en Indo-Chine, où il ne subsiste actuellement qu'à l'état mitigé, en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, à Madagascar, à la Côte des Somalis, à la Nouvelle-Calédonie et dans les territoires africains sous mandat. Il a cessé d'être en vigueur dans les Etablissements français de l'Océanie et il n'a jamais été appliqué aux anciennes colonies : Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion, non plus qu'à Saint-Pierre et Miquelon ni aux Etablissements de l'Inde. On n'en trouve pas davantage trace aux Nouvelles-Hébrides, où le régime du condominium aurait rendu son application difficile, sinon impossible (1).

Caractère du régime de l'indigénat. — Pouvoirs des gouverneurs. — Là où il existe, le régime de l'indigénat a pour trait essentiel la répression par voie administrative de faits prévus ou non par le code pénal ou par les arrêtés de police.

Les arrêtés que les chefs des colonies sont autorisés à prendre, en cette matière, sont de deux sortes. D'une part, les gouverneurs généraux, gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs peuvent sanctionner par des peines disciplinaires, en ce qui concerne les indigènes, les arrêtés pris par application de l'article 3 du décret du 6 mars 1877, c'est-à-dire pour régler les matières d'administration et pour l'exécution des lois, décrets et règlements promulgués dans la colonies (2). — Les arrêtés pris dans ces conditions doivent spécifier explicitement que les contrevenants indigènes seront punis par voie disciplinaire. Ils peuvent édicter des pénalités supérieures aux peines de simple police sans que leur validité soit subordonnée, comme le porte l'article 3 précité, à leur conversion en décret dans un certain délai.

D'autre part, les gouverneurs généraux, gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs ont le pouvoir d'établir par arrêté la liste des actions ou abstentions, qualifiées infractions spéciales, interdites aux indigènes sous peine de sanctions disciplinaires.

(1) Toutefois, aux Nouvelles-Hébrides, les indigènes qui ne sont pas natifs de l'archipel sont soumis à la réglementation de l'indigénat édictée pour la Nouvelle-Calédonie (Cour d'appel de Nouméa, 19 juillet 1920, R. 1920, 3, 281).

(2) T. 1er, Ch. II, § 138.

Les gouverneurs ne peuvent comprendre parmi ces infractions celles qui sont prévues par le code pénal. C'est la seule limitation qui leur soit imposée. L'administration ne peut, en effet, se substituer au pouvoir judiciaire pour la répression des actes que la loi qualifie de contraventions, de délits ou de crimes et qui relèvent exclusivement des tribunaux.

A cette seule exception près, les gouverneurs jouissent du pouvoir le plus large dans la détermination des infractions spéciales aux indigènes. Ils peuvent même édicter des sanctions disciplinaires en matière fiscale, pour retard apporté par les indigènes soit dans le paiement des amendes, soit dans l'acquittement des taxes et impôts dûs aux communes ou à la colonie. C'est là une dérogation remarquable au principe suivant lequel l'administrateur d'une collectivité ne peut se servir, dans l'intérêt financier de celle-ci, des pouvoirs de police qui lui sont conférés par la loi.

Le maximum des pénalités que les gouverneurs sont autorisés à infliger comme sanction de leurs arrêtés n'est pas exactement le même partout, mais il n'excède jamais 15 jours de prison et 150 francs d'amende. Les deux peines peuvent être infligées séparément, ou même cumulativement, comme cela a toujours lieu en cas de récidive. Le recouvrement des amendes peut, en général, être poursuivi par la voie de la contrainte par corps.

En outre, dans certains cas, lorsque des indigènes se sont rendus coupables d'actes de rébellion ou d'insurrection contre l'autorité de la France qui ne tombent pas sous l'application des lois pénales ordinaires et qui paraissent comporter une sanction supérieure à celle prévue pour les punitions disciplinaires, les gouverneurs, suivant une procédure qui varie d'après les colonies, peuvent prononcer une peine d'internement de dix ans au maximum (qui peut être transformée en obligation de résidence ou en interdiction de séjour) et éventuellement la mise sous séquestre, pendant la durée de l'internement, des biens du délinquant.

Lorsque c'est une collectivité qui s'est rendue coupable de ces faits séditieux, ville, village ou clan, le gouverneur peut lui imposer une contribution en espèces ou en nature (1).

Les peines individuelles ou collectives prononcées par le gouverneur dans ces conditions doivent être portées dans la plupart des colonies à la connaissance du ministre des colonies.

Personnes soumises au régime de l'indigénat. — Les sanctions ainsi édictées atteignent seulement les indigènes. La plupart des textes pris en cette matière ajoutent comme autre

(1) Cette contribution a le caractère d'une pénalité et ne saurait être comparée à la réparation civile à laquelle les communes sont tenues, aux termes des art. 108 et 5 de la loi municipale du 5 avril 1884, modifiés par la loi du 16 avril 1914, à l'égard des victimes du dommage causé. — Le droit public français n'offre qu'un exemple de ces peines collectives : l'article 2 du décret du 10 vendémiaire au IV frappait d'une amende les communes dont les habitants prendraient part sur leur territoire aux délits commis par des attroupements et rassemblements.

condition que les indigènes ne doivent pas être justiciables des tribunaux français.

Ne sont donc pas assujettis aux sanctions de police administrative les citoyens français, les ressortissants étrangers, les indigènes ayant acquis les droits de citoyen français, comme ceux des communes de plein exercice du Sénégal. De plus, certaines catégories d'indigènes, à raison de leur instruction, de leur rang social, des services qu'ils ont rendus à la cause française, ont été soustraits, dans beaucoup de colonies, à l'application du régime de l'indigénat. Presque partout aussi, les femmes indigènes y sont soustraites.

Les pouvoirs répressifs n'appartiennent pas à tous les administrateurs : ils sont réservés à certains d'entre eux, spécialement désignés par les arrêtés locaux. Ce sont, en principe, ceux qui sont placés à la tête d'une circonscription (1).

Si des agents civils ou militaires viennent à être chargés du commandement de la circonscription aux lieu et place d'un administrateur colonial, ils doivent, pour exercer les pouvoirs disciplinaires, en être investis par décision spéciale du gouverneur.

La compétence de l'administrateur est essentiellement territoriale : il n'aurait pas qualité pour poursuivre et punir les infractions commises sur le territoire d'une circonscription voisine.

La répression des infractions spéciales aux indigènes, étant assurée par des agents administratifs, n'est pas une sanction judiciaire. Elle constitue une simple punition et non une condamnation. Il s'ensuit que, le jour où le casier judiciaire sera institué aux colonies, les punitions disciplinaires ne pourront y figurer. D'autre part, l'individu puni, n'étant pas un condamné, ne doit pas être confondu avec les condamnés de droit commun, notamment pour l'exécution de peines auxquelles il est astreint.

La répression des infractions spéciales étant assurée par des agents administratifs, les indigènes sont privés des voies de recours normales ouvertes aux justiciables des tribunaux ordinaires. Cependant certaines garanties ont été imaginées en leur faveur, et les peines prononcées par les administrateurs, chefs de circonscriptions territoriales, peuvent être, sur l'appel de l'indigène, revisées tantôt par le supérieur hiérarchique, tantôt par le gouverneur. Ceux-ci, statuant sur l'appel du contrevenant, peuvent, soit annuler, soit confirmer ou augmenter la peine prononcée. L'appel a, suivant les colonies, un caractère suspensif.

Les agents de l'administration active étant seuls compétents pour prononcer les sanctions de police administrative, leurs décisions ne peuvent être l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs (2).

(1) Mais des fonctionnaires subalternes peuvent être appelés à constater les infractions. V. p. ex. l'arrêté du gouverneur général de l'Afrique équatoriale du 5 mars 1920 (R. 1921, 1, 260).

(2) Il n'existe aux colonies où le régime de l'indigénat est en vigueur aucune disposition analogue à celle prévue pour l'Algérie par la loi du 15 juillet 1914, qui permet à l'indigène, frappé d'une peine de mise en surveillance prononcée par

§ 570

Colonies particulières. — Le régime de l'indigénat, étant adapté au degré d'avancement des populations indigènes, n'est pas développé pareillement dans toutes les colonies.

C'est en Indo-Chine qu'il a le plus évolué, les infractions relevant à peu près complètement des tribunaux judiciaires. En Afrique occidentale, en Afrique équatoriale, à Madagascar, à la Côte des Somalis, dans les territoires africains sous mandat et à la Nouvelle-Calédonie, il a été l'objet ces dernières années de mesures plus libérales.

Cochinchine (1). — Le système des pénalités disciplinaires existait déjà en Cochinchine lors de la conquête. L'autorité française, au début, n'a fait que maintenir et appliquer la coutume. Sans qu'aucun texte ait régularisé la pratique, des punitions étaient infligées par les notables, par les chefs de canton, et même par les administrateurs des affaires indigènes, fonctionnaires français. Le décret du 25 mai 1881 (2), qui, pour la première fois, confère expressément des pouvoirs disciplinaires aux administrateurs des affaires indigènes, emploie un terme significatif en exprimant que ces fonctionnaires « continueront » de statuer par voie disciplinaire.

Ce décret contient deux dispositions. Par l'article 1er, il autorise la répression disciplinaire, hors du ressort du tribunal de Saigon, des infractions commises par des annamites non citoyens français et assimilés, contre les arrêtés du gouverneur rendus par application de l'article 3 du décret du 6 mars 1877. Les administrateurs des affaires indigènes prononcent les peines édictées par ces arrêtés jusqu'au maximum de huit jours de prison et 50 fr. d'amende. Leurs décisions, aux termes de l'article 2, peuvent être déférées au gouvernement en conseil privé. Par une seconde disposition, l'article 3 autorise le gouverneur en conseil privé à ordonner l'internement des asiatiques et des indigènes non-citoyens français, et le séquestre de leurs biens. Les arrêtés rendus à cet effet doivent être soumis à l'approbation du ministre, mais sont exécutoires par provision. Ce décret devait rester en vigueur pendant 10 ans.

Une troisième et importante disposition avait été ajoutée à celles du décret de 1881 par le décret du 5 octobre 1882, qui conférait au gouverneur de la Cochinchine, en cas d'attentats, complots, troubles et désordres graves, à imposer aux villages, et, le cas échéant, aux congrégations et communautés, une contribution spéciale « destinée à assurer à l'administration les moyens de réprimer les désordres ou d'en prévenir le retour ».

---

le gouverneur général en conseil de gouvernement, de former contre la décision de ce dernier un recours hiérarchique du ministre de l'intérieur avec, ensuite, recours non suspensif devant le Conseil d'Etat, recours qui paraît avoir le caractère d'un appel au contentieux.

(1) V. l'article de doctrine sur l'indigénat en Cochinchine, de M. Lencou-Barême (R. 1911, 2, 1).

(2) Le texte de ce décret est reproduit en note sous l'article précité.

Le décret du 25 mai 1881 avait été abrogé et remplacé par décret du 31 mai 1892, édicté également pour 10 ans. Le pouvoir disciplinaire des administrateurs des affaires indigènes, hors de la circonscription de Saigon et de Cholon (1), était confirmé, avec appel au lieutenant-gouverneur en conseil privé lorsque l'emprisonnement excédait deux jours ou l'amende 3 piastres. En cas de rejet de l'appel, le lieutenant-gouverneur pouvait élever la peine : disposition contraire aux principes suivis en matière pénale. Le pouvoir d'internement et de séquestre était maintenu, sauf approbation du gouverneur général dont la décision était communiquée au ministre : les décisions du lieutenant-gouverneur restaient exécutoires par provision. — Le décret était suivi d'un tableau énumérérant les infractions punissables par mesure disciplinaire : mais l'article 8 autorisait le gouverneur général, sauf approbation du ministre, à le modifier ou compléter.

Prorogé pour six mois par décret du 6 juillet 1902, le décret du 31 mai 1892 a été à son tour abrogé et remplacé par le décret du 6 janvier 1903 (2), encore actuellement en vigueur.

Aux termes de l'article 1er de ce décret, le régime de l'indigénat « est et demeure supprimé sur tout le territoire de la colonie de la Cochinchine ». Ce n'est pas tout-à-fait exact : car les articles suivants en laissent subsister quelque chose. Mais rien ne subsiste plus des pouvoirs d'internement et de séquestre conférés au lieutenant-gouverneur (aujourd'hui gouverneur). Le régime de l'indigénat se restreint désormais aux infractions spéciales, dont la liste est dressée, comme précédemment, par le gouverneur général sur la proposition du gouverneur et du procureur général, chef du service judiciaire, mais avec cette importante modification que les peines attachées à ces infractions, qui sont les peines de simple police, sont prononcées par les tribunaux ordinaires, suivant la procédure en vigueur. Il n'en reste pas moins que ces infractions ne sont pas des contraventions, et encore moins des délits, au sens de la loi pénale : aussi le gouverneur général continue-t-il à les énumérer et à les définir, alors qu'en matière pénale proprement dite il ne peut être légiféré que par décrets. Le gouverneur général a effectivement usé de ce pouvoir par arrêté du 24 février 1903 (3), complété le 7 janvier 1915 (4).

Dans la liste dressée par l'arrêté du 24 février 1903 ne figure pas, plus que dans les arrêtés précédents, le fait de n'avoir point informé l'autorité supérieure lorsqu'il y avait lieu de le faire, fait réprimé par l'article 63 du code annamite et dont le caractère avait été fréquemment discuté (5). La question ne se pose plus depuis la mise en vigueur du code pénal à l'usage des indigènes du 31 décembre 1912. D'une manière générale, les faits prévus

(1) Un décret du 3 septembre 1893 avait restreint l'exception à la ville de Saigon.
(2) R. 1903, 1, 302.
(3) R. 1903, 1, 312.
(4) R. 1916, 1, 469.
(5) Crim. cass. 24 décembre 1897 (R. 1898, 2, 17) ; Cour d'appel de Saigon, 12 juin 1897 (R. 1898, 2, 59) ; 26 mars 1898 (R. 1900, 2, 32).

et punis par le code pénal du 31 décembre 1912 ne peuvent plus être réprimés par voie disciplinaire (1).

L'application de la procédure ordinaire à la répression des infractions spéciales a entraîné le contrôle de l'application de l'arrêté par la chambre d'annulation de la Cour d'appel de l'Indo-Chine, qui a eu plus d'une fois à intervenir pour rappeler à l'observation exacte des textes et réprimer les abus de pouvoir (2).

Le décret du 6 janvier 1903 apporte deux exceptions au principe général de l'article 3, qui attribue aux tribunaux la répression des infractions spéciales. D'une part, dans les provinces où il n'existe pas de tribunaux, les administrateurs connaissent de ces infractions, en suivant la procédure en vigueur devant les justices de paix à compétence étendue. Cette disposition n'a plus d'intérêt actuellement. Mais, d'autre part, les articles 5 et 6 maintiennent aux administrateurs chefs de province, hors de la circonscription territoriale de Saigon, le droit d'appliquer aux indigènes, par voie disciplinaire, jusqu'à cinq jours de prison et 15 fr. d'amende pour retard non justifié dans le paiement de l'impôt, des amendes, et généralement de toute somme due au village, à la province ou à la colonie. Les décisions des administrateurs peuvent être frappées de recours devant le gouverneur en conseil privé, lorsqu'elles prononcent un emprisonnement de plus de deux jours ou une amende de plus de 5 francs. Le recours est suspensif, et l'indigène peut toujours présenter sa défense oralement ou par écrit. Il n'est plus question d'aggravation de la peine sur l'appel (3).

Annam-Tonkin-Laos. — Le régime proprement dit de l'indigénat, comportant l'application de peines disciplinaires par l'autorité administrative, n'a jamais été appliqué, ni en Annam-Tonkin, ni au Laos.

Un décret du 5 février 1897 avait conféré au secrétaire général de l'Indo-Chine, en conseil du contentieux, sauf approbation du gouverneur général, en Annam-Tonkin, le pouvoir de prononcer contre les indigènes coupables d'actes de piraterie l'internement et le sequestre de leurs biens. Aucune limitation n'avait été prévue

(1) Conseil d'Etat, 11 avril 1919 (R. 1919, 3, 95).

(2) Ainsi, la disposition du § 9 de l'article 2 de l'arrêté du 24 février 1903, qui réprime le « refus ou négligence de faire les travaux, le service ou de prêter le secours requis par l'autorité administrative ou judiciaire » ne peut s'entendre que du refus d'exécuter un service légalement dû (arrêt du 6 janvier 1905, R. 1905, 3, 121). Le défaut ou négligence d'obtempérer aux convocations des représentants de l'autorité publique, réprimé par le § 3, n'est punissable qu'à la condition que l'objet de la convocation ait été précisé. L'ordre donné à un indigène par un administrateur de se présenter indéfiniment et périodiquement dans ses bureaux constitue une atteinte à la liberté individuelle (arrêts des 1er avril 1910 et 27 avril 1911, R. 1911, 3, 141). L'interdiction faite à un indigène d'habiter une pagode ne rentre pas dans la catégorie des ordres dont l'inobservation constitue une infraction (arrêt du 20 février 1911, R. 1911, 3, 181). Le refus par un indigène d'accepter les fonctions de maire qui lui ont été conférées par le conseil des notables ne constitue point le refus de service prévu par le § 9 (arrêt du 7 mai 1915, R. 1916, 3, 35).

(3) En vertu d'un décret du 13 septembre 1932 (R. 1933), les annamites non français et les asiatiques assimilés, inscrits aux rôles nominatils d'impôts, ne sont pas passibles des peines édictées par les articles 5 et 6.

dans l'étendue de ces peines. De nombreux abus s'étant produits, le décret du 11 octobre 1904 (1) a restreint de deux manières les pouvoirs de l'administration, en décidant, d'une part, que les peines d'internement et de séquestre ne pourraient être prononcées pour plus de dix années, et d'autre part que l'internement et le séquestre ne pourraient être ordonnés contre les indigènes et asiatiques assimilés que pour faits d'insurrection contre l'autorité de la France, troubles politiques graves et manœuvres susceptibles de compromettre la sécurité publique et ne tombant pas sous l'application des lois pénales ordinaires. En outre, les villages ou les collectivités dont les membres auraient participé à ces actes peuvent être frappés d'une contribution spéciale, destinée à assurer à l'administration les moyens de réprimer les désordres et d'en prévenir le retour.

Enfin l'article 4 précise que les mesures relatives à l'application des trois articles précédents ou à la réduction de la durée de l'internement et du séquestre doivent faire l'objet d'arrêtés du gouverneur général, pris en commission du conseil supérieur, sur la proposition du résident supérieur compétent et l'avis du procureur général chef du service judiciaire. Ces arrêtés doivent être portés à la connaissance du ministre des colonies, accompagnés d'un rapport sur chaque affaire et d'une expédition de la délibération de la commission permanente.

Deux arrêtés du gouverneur général, l'un du 28 août 1909 (2), spécial aux indigènes en résidence ou de passage dans les villes de Hanoï et de Haïphong, l'autre du 24 janvier 1912 (3) pour le Tonkin, l'Annam et le Laos, ont établi, l'un sous 8 numéros, l'autre sous 15, une liste d'infractions spéciales aux indigènes justiciables des tribunaux français ou asiatiques assimilés, très semblable aux listes dressées ailleurs par les décrets et arrêtés sur l'indigénat, mais avec cette particularité que ces infractions ne sont pas réprimées administrativement, mais, comme en Cochinchine, déférées aux tribunaux ordinaires et punies d'une amende de 1 à 15 fr. et d'un emprisonnement de 1 à 5 jours ou de l'une de ces deux peines seulement. La peine d'emprisonnement est toujours prononcée en cas de récidive.

L'un et l'autre de ces arrêtés vise les décrets du 20 octobre 1911, qui institue le gouvernement général et définit les pouvoirs du gouverneur général, et les divers décrets d'organisation judiciaire. Aucun de ces textes ne confère au gouverneur général le pouvoir d'établir des infractions spéciales et d'en organiser la répression, comme l'ont fait pour la Cochinchine les décrets des 25 mai 1881, 31 mai 1892 et 6 janvier 1903. Le pouvoir du gouverneur général, aussi bien pour définir des infractions que pour en attribuer la répression aux tribunaux, c'est-à-dire pour légiférer en matière d'organisation judiciaire française, est contestable.

Cambodge. — Au Cambodge, au contraire, l'article 7 du décret

(1) R. 1905, 1, 63.
(2) R. 1910, 1, 593.
(3) R. 1913, 1, 630.

d'organisation judiciaire du 6 mai 1898 (1) rend expressément applicable sur le territoire du protectorat, à l'égard des cambodgiens, des chinois, et en général de tous les annamites et asiatiques non citoyens français et assimilés, le décret précité du 31 mai 1892, en précisant que les pouvoirs attribués par ce décret au gouverneur de la Cochinchine appartiendront au résident supérieur, et ceux des administrateurs des affaires indigènes aux résidents. Comme il a été dit plus haut, ce décret, qui contenait une liste des infractions spéciales,n'était édicté que pour 10 ans ; en Cochinchine, il avait été remplacé par le décret du 6 janvier 1903, qui n'est pas applicable au Cambodge. Ce n'est qu'en 1911 que le gouverneur général, par arrêté du 30 août, complété le 2 novembre (2), a édicté à nouveau une liste d'infractions spéciales déférées aux tribunaux ordinaires.

Aucun texte n'autorise le gouverneur général à prononcer contre les indigènes, au Cambodge, les peines d'internement et de sequestre, ni des amendes collectives contre les villages ou communautés.

§ 571

Afrique occidentale et équatoriale. — Madagascar. — Côte des Somalis. — Le décret du 15 novembre 1924 (3), modifié par les décrets du 26 décembre 1924 (4), du 30 novembre 1926 (5), du 31 janvier 1929 (6) et du 27 février 1929 (7), a réglementé dans ces trois gouvernements généraux et dans cette colonie le régime de l'indigénat, en s'efforçant de substituer le plus possible l'intervention judiciaire à l'action de l'autorité administrative (8).

Les indigènes passibles de sanctions disciplinaires sont les

(1) R. 1898, 1, 131.

(2) R. 1913, p. 544 et 567. — Cet arrêté est-il légal ? Le décret du 31 mai 1892 contient bien, à l'article 8, une délégation au gouverneur général : mais cette disposition était devenue caduque avec tout le décret. D'ailleurs, l'attribution de la répression aux tribunaux ne date que du décret du 6 janvier 1903, édicté pour la Cochinchine seule, qui n'a jamais été rendu applicable au Cambodge.

(3) R. 1925, 1, 9.

(4) R. 1925, 1, 24.

(5) R. 1927, 1, 13.

(6) R. 1929, 1, 302.

(7) R. 1929, 1, 304.

(8) Le régime de l'indigénat avait été institué et réglementé dans ces colonies par les textes suivants :

Le décret du 30 septembre 1887, pris pour le Sénégal, avait attribué aux administrateurs coloniaux le droit de statuer par voie disciplinaire. Les dispositions en ont été étendues aux autres colonies qui ont constitué le gouvernement général de l'Afrique occidentale. Le décret du 7 décembre 1917 (R. 1918, 1, 12) a réglementé à nouveau, pour l'Afrique occidentale, l'exercice des pouvoirs disciplinaires des administrateurs coloniaux.

En Afrique équatoriale, le régime de l'indigénat,inauguré par un arrêté du gouverneur de l'Oubanghi-Chari-Tchad du 12 dévrier 1907, puis par un arrêté du commissaire général du 1er avril 1908 (R. 1909, 1, 417) et un arrêté du gouverneur général du 1er février 1909 (R. 1910, 1, 487) a été consacré par le décret du 31 mai 1910 (R. 1910, 1, 570).

A Madagascar, le régime introduit par un arrêté du gouverneur général du 13 novembre 1899 (R. 1902, 1, 5) avait été régularisé par le décret du 7 juillet 1901 (R. 1901, 1, 315) et celui du 22 février 1909 (R. 1909, 1, 226), qui y avaient rendu applicable, ainsi qu'à Mayotte et dépendances, le décret du 30 septembre 1887. (Pour Mayotte et les Comores rattachées à Madagascar par le décret du 9 avril 1908,

mêmes qui sont définis par les décrets d'organisation judiciaire indigène (1), c'est-à-dire les individus originaires des possessions françaises ou des possessions étrangères déterminées qui n'ont pas, dans leur pays d'origine, le statut des nationaux européens.

Ces indigènes sont passibles de sanction de police administrative dans deux cas : 1° lorsqu'ils contreviennent à un arrêté du gouverneur général, du gouverneur ou du lieutenant-gouverneur, pris par application de l'article 3 du décret du 6 mars 1877 (2), en spécifiant que les contrevenants indigènes seront punis par voie disciplinaire ; 2° lorsqu'ils se rendent coupables d'actes ou d'omissions qualifiés d'infractions spéciales répressives par voie disciplinaire par des arrêtés des mêmes chefs de colonie. Dans le premier cas, la répression disciplinaire se substitue aux poursuites pénales (3). Dans le second, la répression disciplinaire s'applique à des actes qui n'ont pas le caractère de délits (4). La répression est exceptionnelle dans l'un comme dans l'autre.

Les agents administratifs compétents pour infliger les sanctions de police administrative aux indigènes sont : les administrateurs commandants de subdivision et de circonscription, les agents civils ou militaires qui en exercent les fonctions et auxquels les pouvoirs disciplinaires sont délégués par décision du lieutenant-gouverneur, du gouverneur général de Madagascar ou du gouverneur de la Côte des Somalis, et enfin, les adjoints au chef de la circonscription auxquels les pouvoirs disciplinaires doivent également être délégués (5).

Les pénalités prononcées par ces fonctionnaires sont provisoirement exécutoires, mais ne deviennent définitives qu'après l'approbation de l'administrateur commandant la circonscription.

De nombreux indigènes sont soustraits au régime des sanctions administratives.

---

un arrêté de l'administrateur en chef du 1er février 1909 (R. 1910, 1, 689) avait réglementé les pouvoirs disciplinaires des administrateurs). L'arrêté du gouverneur général de Madagascar du 4 décembre 1912 (R. 1915, 1, 184), modifié les 18 juillet 1914 (R. 1916, 1, 604), 16 septembre 1916 (R. 1918, 1, 131), 23 décembre 1916 (R. 1918, 1, 139) et 9 octobre 1917 (R. 1918, 1, 154), a réglementé le droit de répression disciplinaire et déterminé les infractions spéciales.

A la Côte des Somalis, le régime a été institué par décret du 19 juillet 1912 (R. 1912, 1, 913), qui y a rendu applicables les dispositions du décret du 30 septembre 1887. Le gouverneur, par arrêté du 11 septembre 1912, modifié le 22 mars 1921 (R. 1922, 1, 724) a réglementé le droit de répression des infractions spéciales à l'indigénat.

(1) V. plus haut, § § 547, 551, 552, 553. Pour l'Afrique occidentale, l'identité de définition est confirmée par les instructions du gouverneur général du 10 juillet 1918 (R. 1920, 1, 313), art. 9 et 10, qui énumèrent tous les individus ayant la qualité d'indigène.

(2) V. Ch. III, § 138, p. 329.

(3) V. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 8 juillet 1913 (R. 1914, 3, 38), 24 octobre 1917 (R. 1918, 3, 129) et le renvoi; Cour d'appel de Nouméa, 19 juillet 1920 (R. 1920, 3, 280).

(4) Conseil d'Etat, 4 novembre 1927 (R. 1930, 3, 129).

(5) D'après un addendum ajouté par le décret du 30 novembre 1926 à l'article 2 : « Dans les centres érigés en communes, l'administrateur adjoint au chef de la circonscription peut être délégué d'une façon permanente par décision du chef de la colonie à l'effet de prononcer les sanctions de police administrative indigène sous le contrôle du chef de la circonscription s'exerçant dans les conditions prévues à l'article 3 ».

Ce sont d'abord ceux qui remplissent les conditions fixées par l'article 4 du décret : services militaires, agents civils, notabilités, titulaires de décorations ou de diplômes, etc...

Ce sont ensuite ceux en faveur desquels est intervenue une exemption individuelle prononcée par arrêté du gouverneur pris sur la proposition faite par les lieutenants-gouverneurs. Cette exemption peut être ultérieurement révoquée.

Enfin, les gouverneurs généraux et gouverneurs peuvent, par mesure générale et par arrêté pris en conseil de gouvernement ou d'administration, soit soustraire totalement les femmes indigènes au régime des sanctions administratives, soit les exempter seulement de la peine de l'emprisonnement (1).

Les indigènes exemptés sont cependant justiciables, pour les infractions spéciales qu'ils commettent, des tribunaux indigènes : tribunaux de circonscription en Afrique équatoriale et tribunaux de 2e degré en Afrique occidentale à Madagascar et à la Côte des Somalis. Les peines d'internement et de séquestre prononcées par le gouverneur général et le gouverneur leur sont également applicables nonobstant l'exemption dont ils jouissent.

Par application de l'article 10 du décret de 1924, les gouverneurs généraux et le gouverneur de la Côte des Somalis devaient prendre, dans les trois mois de sa promulgation, des arrêtés portant énumération de toutes les actions et abstentions qualifiées d'infractions spéciales répressibles par voie disciplinaire. Ces arrêtés doivent être renouvelés chaque année et ne peuvent comprendre les infractions qui sont de la compétence des tribunaux indigènes.

Ces infractions ne sont passibles que des peines de simple police, le cumul de l'amende et de la prison ne pouvant être prononcé que dans le cas de récidive.

A titre exceptionnel, aux termes de l'article 11, les pénalités prévues par l'article 2 du décret du 30 septembre 1887,comportant un maximum de quinze jours de prison et de 100 fr. d'amende, peuvent être maintenues dans la colonie ou dans certaines régions de la colonie par arrêté des gouverneurs généraux pris en conseil de gouvernement ou d'administration ou par arrêté du gouverneur de la Côte des Somalis. Ces arrêtés doivent être soumis à l'approbation du ministre et être révisés tous les deux ans.

En exécution de ces dispositions, les gouverneurs généraux de l'Afrique occidentale, de l'Afrique équatoriale et de Madagascar et le gouverneur de la Côte des Somalis ont pris une série d'arrêtés.

En Afrique occidentale, deux arrêtés du 20 juin 1925 (2), répondent à la double injonction des articles 10 et 11 du décret du 15 novembre 1924. Le premier énumère douze infractions

(1) Un arrêté du gouverneur général de Madagascar du 1er mai 1929 (R. 1930, 1, 528) a exempté totalement les femmes indigènes des sanctions de police administrative. L'arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 3 septembre 1929 (R. 1930, 1, 154) a exempté partiellement les femmes indigènes des sanctions de police administrative.

(2) R. 1926, 1, 370-371.

spéciales répressibles par mesure disciplinaire. Le second maintient, à titre exceptionnel, les pénalités prévues par l'article 2 du décret du 30 septembre 1887 dans certaines régions seulement du gouvernement général (1).

En Afrique équatoriale, un arrêté du gouverneur général du 15 avril 1925 (2) a reproduit presque intégralement, en les adaptant particulièrement au gouvernement général, les dispositions du décret du 15 novembre 1924. Des arrêtés successifs, dont les derniers sont en date des 15 avril 1925 (3), 31 décembre 1925 (4), 6 juillet 1926 (5), 12 octobre 1929 (6), 17 novembre 1920 (7) et 15 décembre 1931 (8) ont énuméré tous les ans, comme le prescrivait l'article 10 du décret, les infractions spéciales répressibles par voie disciplinaire, dont le nombre ne s'élève pas à moins de 23. Des arrêtés pris à deux ans d'intervalle, conformément à l'article 11, dont les derniers portent la date des 12 octobre 1929 (9) et 15 décembre 1931 (10), ont « fixé le maximum des sanctions de police administrative », c'est-à-dire déclaré les pénalités exceptionnelles de l'article 2 du décret de 1887 applicables à l'ensemble de l'Afrique équatoriale, à raison de l'état de civilisation très rudimentaire des populations de ce gouvernement général.

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 1er mai 1925 (11) a énuméré, sous 17 chefs, les infractions spéciales. Une circulaire du gouverneur général du même jour (12) explique que les peines n'excèdent jamais celles de simple police (13). Il n'y a donc pas eu lieu, dans cette colonie, de rendre la seconde série d'arrêtés prévue à l'article 11 du décret du 15 novembre 1924. L'arrêté du 1er mai a été renouvelé, avec quelques modifications, par les arrêtés des 19 avril et 30 décembre 1926 (14), et en dernier lieu par les arrêtés des 26 décembre 1930 et 24 novembre 1931 (15).

---

(1) Ces régions sont : les colonies de la Haute Volta, de la Mauritanie et du Niger, la plus grande partie du Soudan, et certains cercles de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey. Le second arrêté du 20 juin 1925 a été renouvelé tous les deux ans, conformément au décret, et pour la dernière fois le 26 octobre 1931 (J. O. Afrique occid. 2 janv. 1932). Les arrêtés précédents des 5 décembre 1927 (R. 1929, 1, 275) et 30 septembre 1929 (R. 1930, 1, 154) avaient encore soustrait quelques cercles à l'application des pénalités de l'article 2 du décret de 1887.

(2) R. 1926, 1, 230.

(3) R. 1926, 1, 230.

(4) R. 1927, 1, 149.

(5) R. 1927, 1, 153.

(6) R. 1930, 1, 144.

(7) R. 1931, 1, 134.

(8) J. O. Afrique équat. 1er janv. 1932.

(9) R. 1930, 1, 143.

(10) J. O. Afrique équat. *loc. cit.*

(11) R. 1926, 1, 862.

(12) R. 1926, 1, 864.

(13) Le décret de 1887 avait été rendu applicable à Madagascar et à Mayotte par décrets du 7 juillet 1901 (R. 1901, 1, 315 et 318). Mais un décret du 22 février 1909 (R. 1909, 1, 226) avait autorisé le gouverneur général, qui avait usé de l'autorisation, à abaisser le maximum des peines autorisées par l'article 2 du décret de 1887.

(14) R. 1927, 1, 1901, et 1928, 1, 506.

(15) R. 1932.

A la Côte des Somalis, les arrêtés du gouverneur énumérant les infractions spéciales se sont succédé d'année en année (1). Les plus récents sont du 28 janvier 1931 et du 20 janvier 1932 (2).

Les punitions disciplinaires prononcées par les chefs de circonscription et de subdivision peuvent être annulées ou réduites (mais pas augmentées) par les lieutenants-gouverneurs et le gouverneur de la Côte des Somalis en conseil privé et par le gouverneur général de Madagascar en commission permanente du conseil de gouvernement. L'évocation en conseil a lieu soit à la demande de l'intéressé, soit à celle du chef de circonscription, lorsqu'il juge imméritée la peine infligée par le chef de subdivision, soit enfin d'office par le chef de la colonie (3). Cette évocation n'est pas suspensive de la peine infligée.

Outre les peines disciplinaires proprement dites, le décret de 1924 maintient aux gouverneurs généraux et au gouverneur de la Côte des Somalis le pouvoir d'infliger des peines d'internement, pour une durée n'excédant pas dix années, aux indigènes coupables de manœuvres de nature à compromettre la sécurité publique, ou de faits d'insurrection contre la France. La peine d'internement, qui peut être transformée en obligation de résidence dans un endroit déterminé ou en interdiction de séjour sur une partie du territoire de la colonie, peut être accompagné de la mise sous séquestre des biens de l'indigène puni.

Les collectivités coupables peuvent être frappées d'une contribution en espèces ou en nature.

Ces sanctions doivent être prononcées par arrêtés du gouverneur général ou du gouverneur rendus en commission permanente du conseil de gouvernement ou d'administration ou en conseil d'administration, après avis du procureur général ou du procureur de la République. Il doit en être rendu compte au ministre des colonies. Ces sanctions peuvent être l'objet de mesures de réduction qui doivent être prises dans les mêmes conditions.

§ 572

Territoires africains sous mandat. — Les peines disciplinaires appliquées sous la domination allemande, en vertu d'ordonnances du chancelier d'Empire du 22 avril 1896 pour le Cameroun et du 23 avril 1896 pour le Togo, ont été supprimées par arrêtés du commissaire de la République au Cameroun du 14 mai 1916 et du commissaire de la République au Togo du 19 mars 1917.

Comme beaucoup d'autres matières, celle de l'indigénat avait d'abord été réglementée, dans les territoires sous mandat, par arrêtés des commissaires de la République : au Cameroun, par arrêté du 14 mars 1917, complété le 26 octobre 1917 (4), au Togo par arrêté du 12 août 1921 (5).

(1) V. notamment ceux des 20 août 1924 (R. 1927, 1, 172), et 12 mars 1926 (R. 1927, 1, 942).
(2) J. O. Côte des Somalis, janvier 1831 et janvier 1932.
(3) Décret précité du 26 décembre 1924.
(4) R. 1922, 1, 395.
(5) R. 1922, 1, 380.

Les décrets identiques du 24 mars 1923 pour le Togo (1) et du 22 août 1924 pour le Cameroun (2) ont remplacé ces arrêtés et introduits dans les deux territoire un régime analogue à celui qui est en vigueur en Afrique occidentale et équatoriale. Les pénalités sont les mêmes, les commissaires de la République pouvant cependant, par arrêtés, désigner les cercles dans lesquels, pour certaines infractions déterminées, le maximum des peines est susceptible d'être ramené à un taux inférieur à celui qui est normalement prévu, c'est-à-dire 15 jours de prison et 100 francs d'amende. Ils n'ont pas, jusqu'à présent, fait usage de ce pouvoir (3).

Les infractions spéciales ont été énumérées, au Cameroun, par arrêté du commissaire de la République du 4 octobre 1924 (4), et au Togo, sous 51 numéros, par arrêté du commissaire de la République du 3 mai 1923 (5).

§ 573

Nouvelle-Calédonie. — Le décret du 18 juillet 1887, qui avait fixé pour une période de dix ans le mode de répression des infractions commises par les indigènes non citoyens français (6) a été prorogé pour une nouvelle période décennale par le décret du 12 mars 1897. Ce régime d'exception a été maintenu pour une autre période de dix années par le décret du 23 mars 1907 (7), qui a atténué les dispositions antérieures.

Les dispositions de ce décret ont été maintenues en vigueur pour cinq années par le décret du 27 mai 1917 (8), puis pour cinq autres par le décret du 4 mai 1922 (9).

Le décret du 29 septembre 1928 (10) a réglementé à nouveau le régime de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie, et, sans revenir au droit commun, a cependant institué des mesures plus libérales, inspirées des dispositions du décret de 1924 pour l'Afrique occidentale et équatoriale, Madagascar et la Côte des Somalis.

---

(1) R. 1923, 1, 564.
(2) R. 1924, 1, 624.
(3) L'un et l'autre de ces territoires est limitrophes de colonies françaises où les pénalités de l'article 2 du décret de 1887 ont été maintenues (V. plus haut).
(4) J. O. Cameroun, 15 oct. 1924.
(5) R. 1925, 1, 263.
(6) Aux termes d'un arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie du 3 septembre 1915 (R. 1917, 1, 174), « Est réputé indigène toute personne,soit de race mélanésienne ou polynésienne, soit métisse originaire de la Nouvelle-Calédonie ou de ses dépendances ou de l'archipel des Wallis et Futuna, qui ne jouit pas des droits attachés à la qualité de citoyen français ou ne ressortit pas d'après son statut personnel, comme citoyen et comme sujet,d'une puissance étrangère ».
(7) R. 1908, 1, 427. — Ce décret avait été suivi d'un arrêté du gouverneur du 3 septembre 1915 (R. 1917, 1, 174), énumérant et définissant les infractions spéciales.
(8) R. 1917, 1, 478.
(9) R. 1922, 1, 812. — Malgré le décret du 4 mai 1922, les dispositions du décret du 23 mars 1907 ont été expressément maintenues pour les années 1923, 1924, 1925, 1926, 1927 et 1928 par les décrets des 14 avril 1923 (R. 1923, 1, 592), 25 mai 1924 (R. 1924, 1, 492), 27 mai 1925 (R. 1925, 1, 583), 3 juin 1926 (R. 1926, 1, 539), 16 juillet 1927 (R. 1927, 1, 868) et 27 juin 1928 (R. 1928, 1, 689).
(10) R. 1929, 1, 74.

Seul, le chef de la colonie prononce en conseil privé les peines disciplinaires dont le maximum est fixé à 15 jours de prison et 150 francs d'amende, sur la proposition qui lui est faite par les chefs de circonscription, chefs de poste administratifs ou syndics des affaires indigènes. Le chef de la colonie peut cependant déléguer dans l'exercice de ses pouvoirs disciplinaires certains agents de l'administration : les punitions qu'ils prononcent sont provisoirement exécutoires, mais ne deviennent définitives qu'après l'approbation du gouverneur en conseil privé.

Ce dernier peut, dans les mêmes formes, prononcer des peines d'internement et de séquestre de biens pour une durée n'excédant pas dix années, ainsi que des amendes collectives. Il doit en être rendu compte au ministre.

Certains indigènes sont soustraits à l'application du régime des punitions disciplinaires, ainsi que leurs femmes et leurs enfants.

Le Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie a pris, le 11 décembre 1928 (1), puis le 13 février 1931 (2), en exécution du décret de 1928, des arrêtés déterminant la liste des infractions spéciales.

§ 574

Etablissements de l'Océanie. — Un décret du 27 juin 1897 a réglementé le régime de l'indigénat dans les Iles-sous-le-Vent, et conféré a l'administrateur de ces îles ou à ses délégués le pouvoir d'infliger des peines de prison de 1 à 15 francs et d'amende de 1 à 100 francs aux indigènes coupables de contravention aux arrêtés du gouverneur.

Ce décret a été promulgué dans la colonie par un arrêté du gouverneur du 1er septembre 1897.

Ses dispositions, qui n'étaient exécutoires que pendant dix années, ont cessé d'être en vigueur faute d'avoir été expressément maintenues avant la fin de la période décennale.

§ 575

Infractions réprimées par le régime de l'indigénat. — La liste des infractions spéciales, répressibles par la voie de l'indigénat, est en grande partie la même dans les diverses colonies. Le nombre de ces infractions, qui s'élève jusqu'à 51 rubriques au Togo et à 39 à la Côte des Somalis, n'est plus que de 12 en Afrique occidentale et en Cochinchine.

Ces infractions peuvent se ranger dans plusieurs catégories assez distinctes.

Une première série comprend des infractions très analogues aux contraventions de simple police, réprimées par toutes les législations, et notamment par les codes et lois métropolitains. C'est ainsi que les sanctions de l'indigénat sont prononcées contre

(1) R. 1931, 1, 647.
(2) R. 1932, 1, 128.

le fait de jeter des détritus ou des débris sur les marchés ou sur la voie publique, contre l'allumage de feux sans précaution, contre la mise en vente de denrées, animaux ou marchandises hors des emplacements désignés, contre la coupe de bois sans autorisation, contre la mise en vente de produits impropres à la consommation, contre la non déclaration des maladies contagieuses, ou des naissances et décès, cohtre l'ouverture sans autorisation de cafés, hôtels ou boutiques, même contre le vagabondage et la mendicité.

D'autres infractions, tout en ayant le même caractère de contraventions de police, sont spéciales aux indigènes et aux conditions locales. Telles sont, par exemple, l'infraction aux usages locaux concernant les fontaines et les puits, la navigation dans les eaux territoriales, en temps prohibé, d'embarcations de moins de 100 tonneaux, la détention d'animaux égarés, la désobéissance aux arrêtés ordonnant de vêtir les enfants, la pénétration de nuit dans une habitation, l'achat d'animaux sans s'assurer du droit de propriété du vendeur, l'empiétement sur un terrain domanial, l'altération des monnaies sans intention frauduleuse, le refus de payer la quote-part imposée par la coutume pour subvenir aux frais d'inhumation, le charlatanisme, la magie ou la sorcellerie.

Une troisième catégorie comprend des actes de désobéissance aux ordres de l'autorité publique. C'est ainsi que les sanctions disciplinaires répriment le refus de travail commandé ou de concours aux mesures destinées à combattre les sinistres, l'abandon de service par les porteurs, piroguiers et autres, le refus de recevoir les monnaies qui ne sont ni fausses ni altéreés, le refus de renseignements ou le fait d'en donner de faux, le refus du service de garde de nuit, le refus ou le retard de paiement des impôts et taxes, le fait d'habiter sans autorisation dans un lieu isolé, et en général, le refus d'obtempérer aux convocations de service et aux réquisitions, et la transgression ou inexécution systématique d'ordres donnés par l'autorité.

Il faut, enfin, ranger dans une 4e catégorie tous les actes constituant une insubordination plus ou moins grave contre l'autorité française : procédés irrespectueux ; propos, discours, chants séditieux ; diffusion de bruits alarmants ; tapages, scandales ; désordres, destructions ; asile et aide donnés aux agitateurs ; manœuvres destinées à surprendre la bonne foi des autorités. Les arrêtés de Madagascar et du Togo assimilent à des actes d'insubordination les réunions et associations illicites, même ayant un objet religieux.

Les deux dernières catégories appelent une observation commune. Il dépend des chefs des colonies, en vertu des pouvoirs de répression qui leur ont été attribués, de rendre illicite et de frapper de peines tous actes ou toutes abstentions qu'ils estiment dangereux pour l'autorité française ou simplement pour le bon ordre. Ce pouvoir n'a qu'une limite : les chefs des colonies ne peuvent pas réprimer disciplinairement des faits prévus et punis par la loi pénale en vigueur et applicable aux indigènes (1). Sous cette

(1) De là vient que certains faits, qui figurent sur les listes de l'indigénat dans certaines colonies, sont absents des listes des autres : p. ex. les réunions ou associations.

seule réserve, leur pouvoir est des plus étendus, et c'est, en définitive et en dernière analyse, de l'exercice de ce pouvoir que dépend le droit public applicable aux indigènes.

SECTION III.

Droits électoraux.

§ 576

Inaptitude de principe à l'électorat politique des individus de statut indigène. — En principe, les indigènes qui ont conservé leur statut particulier et qui ne jouissent pas des droits civils français n'ont pas davantage les droits politiques français.

Par contre, la jouissance des droits civils français, c'est-à-dire le statut civil français, entraîne l'exercice des droits politiques français, spécialement du droit de vote : ce qui ne veut pas dire que les indigènes de statut français aient nécessairement le droit électoral, puisqu'il y faut encore une autre condition : l'établissement du suffrage universel ; ni l'occasion d'exercer leur droit électoral dans la colonie qu'ils habitent,laquelle peut être dépourvue du droit d'élire des représentants ou même de toute institution représentative locale ; mais, comme tous les citoyens français, ils l'exercent lorsque la loi métropolitaine l'accorde aux autres français, et dès qu'ils se trouvent, soit en France, soit sur un territoire français dont les habitants sont admis au droit de suffrage, pourvu qu'ils remplissent les conditions, et notamment celle de résidence, exigée par la loi pour être électeur.

Ce principe résulte de l'article 1er de la loi du 24 avril 1833, qui a été commenté dans la première partie de ce chapitre, et qui porte que « toute personne née libre, ou ayant acquis légalement la liberté, jouit, dans les colonies françaises : 1° des droits civils ; 2° des droits politiques, dans les conditions prescrites par les lois. Lorsque le suffrage universel a été établi, il a constitué un des droits politiques en question.

La loi de 1933 ne régissait, bien entendu, que les anciennes colonies, dont la plupart n'avaient pas d'indigènes, et celles qui en comptaient n'avaient ni représentants ni institutions représentatives. Plus tard, lorsque l'Inde et le Sénégal furent admis, en 1848, à nommer des députés, ce fut dans des conditions spéciales, tout à fait contraires à la loi de 1933, qui seront examinées plus loin. Aussi cette loi, en ce qui concerne la disposition qui accorde les droits politiques à toute personne libre, n'a-t-elle eu qu'une application, dans un territoire colonial qui n'avait probablement pas attiré l'attention du législateur, l'île Sainte-Marie de Madagascar.

Les controverses auxquelles a donné lieu le statut des habitants de Sainte-Marie ont été exposées dans la première partie de ce chapitre. Il est remarquable que le premier arrêt de la Cour de

cassation qui ait statué sur la question, celui de la Chambre civile du 22 juillet 1912 (1), a été rendu précisément dans une espèce où il s'agissait de la légalité de l'inscription d'un indigène de Sainte-Marie sur les listes électorales d'un arrondissement de Paris. L'arrêt affirme que ces indigènes sont citoyens français de par la loi du 24 avril 1833, dont le bénéfice ne pourrait leur être contesté que s'ils avaient obtenu de conserver leur statut personnel, marquant bien par ce motif que la collation des droits civils entraîne celle des droits politiques. Plusieurs arrêts ont été rendus, tant sur l'ensemble de la question que sur la question particulière des droits civils, par la Cour de cassation et par la Cour d'appel de Madagascar (2) : arrêts contradictoires entre eux, à ce point que la Chambre civile et la Chambre criminelle, qui avaient statué en sens contraire en 1912 et 1922, ont chacune abandonné la doctrine de leur arrêt pour se ranger à l'opinion opposée, en sorte que la question reste en suspens en jurisprudence, peut-être pour ne plus jamais renaître (3).

Dans toutes les colonies postérieures à 1833, des textes spéciaux et précis ont interdit aux indigènes la jouissance des droits civils, ce qui entraîne le refus des droits politiques.

Les décrets qui ont organisé la justice indigène dans les colonies d'Afrique contiennent tous une définition de la qualité d'indigène, et le principe que les indigènes sont régis par leurs coutumes locales (4), ce qui exclut nécessairement l'application de l'article 1er de la loi du 24 avril 1833. En Cochinchine, tous les décrets d'organisation judiciaire, depuis celui du 25 juillet 1864, ont posé en principe que les indigènes étaient régis par leurs coutumes locales. Il en est de même dans les concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane, où ces décrets ont été rendus applicables, et à la Nouvelle-Calédonie, où les indigènes, comme il a été dit plus haut, ne sont même pas admis à se servir des registres français de l'état-civil.

En ce qui concerne les colonies qui élisent des députés à la Chambre métropolitaine, l'article 1er de la loi du 30 novembre 1875, complétée, pour la Guyane, le Sénégal et la Cochinchine, par celles

(1) R. 1912, 3, 283.

(2) Crim. cass. 27 août 1908 (R. 1910, 3, 5, solution implicite) ; Crim. rej. 19 octobre 1922 (R. 1922, 3, 221) ; Civ. cass. 12 déc. 1923 et Crim. règl. 6 mars 1924 (R. 1924, 3, 199) ; Cour d'appel de Madagascar, 8 novembre 1911 (R. 1917, 3, 215) ; 6 mai 1914 (R. 1915, 3, 47) ; 8 septembre 1923 (R. 1924, 3, 199). — V. l'exposé de cette jurisprudence plus haut, § 493, p. 329.

(3) Il a été signalé plus haut (*loc. cit.*) que d'importants et récents arrêtés du gouverneur général, en matière d'organisation administrative, avaient expressément effacé toute distinction entre les indigènes de Sainte-Marie et ceux de la Grande-Ile. La légalité de ces arrêtés est très contestable. Si elle avait été contestée, une troisième juridiction, le Conseil d'État, aurait pu être appelé à se prononcer à son tour. Il paraît peu probable que la controverse se ranime, l'intérêt étant insignifiant au moins en ce qui concerne les droits politiques, et les indigènes semblant assez insensibles à l'avantage de jouir des droits civils français.

(4) Afrique occidentale : décret du 16 août 1912 (R. 1913, 1, 25), art. 2 et 36 ; décret du 22 mars 1924 (R. 1924, 1, 206) ; art. 2 et 48 ; décret du 3 décembre 1931 (R. 1932), art. 2 et 6. — Afrique équatoriale : décret du 29 avril 1927 (R. 1927, 1, 468), art. 2 et 51. — Madagascar : décret du 9 mai 1909 (R. 1909, 1, 574), art. 2 et 116. — Côte des Somalis : décret du 2 avril 1927 (R. 1927, 1, 528), art. 2 et 44.

des 8 avril 1879 et 28 juillet 1881, renvoie, pour les conditions de l'électorat, à la loi du 7 juillet 1874, dont l'article 5 dispose que « seront inscrits sur la liste des électeurs municipaux tous les *citoyens* âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi », et satisfaisant aux conditions déterminées par la suite de l'article. Ces dispositions ont été reconnues applicables aux colonies par les arrêts de la Chambre civile des 5 juillet 1882 et 22 juillet 1908 (1).

Le décret du 23 janvier 1929, réorganisant le Conseil supérieur des colonies (2), porte à l'article 5, comme le faisait déjà l'article 12 du décret précédent du 28 septembre 1920 (3) que les électeurs sont les citoyens français âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et résidant dans la colonie depuis six mois au moins.

Ainsi, et sous réserve de ce qui sera dit plus loin concernant les élections aux corps représentatifs locaux, la législation est unanime : tout individu qui n'est pas régi par le statut civil français ne jouit pas des droits politiques. Par contre, il suffit d'être citoyen français, c'est-à-dire de jouir des droits civils tels qu'ils sont réglés par la loi française, pour y joindre les droits politiques. C'est le principe de la loi de 1833, complétée par le régime du suffrage universel.

§ 577

Exception. — Inde et Sénégal. — Deux exceptions considérables ont été apportées à ce principe par la législation, la jurisprudence et la pratique. Les indigènes des Etablissements de l'Inde, et ceux des quatre communes du Sénégal (aujourd'hui réduites à trois), bien qu'ayant conservé leur statut personnel et se trouvant régis par les coutumes de leur race et de leur religion, sont électeurs et participent au vote pour l'élection des députés de leurs colonies.

C'est là, incontestablement, une situation anormale. Elle a été très vivement discutée, aussi bien pour l'Inde que pour le Sénégal, et a donné lieu à de nombreuses décisions de jurisprudence (4), toutes rendues en faveur du droit électoral des indigènes.

---

(1) D. 1882, 1, 429. — R. 1908, 3, 278. — Cpr. t. 1er, Ch. IV, § 156, p. 367 — L'article 5 de la loi du 7 juillet 1874 est aujourd'hui remplacé par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, qui ne parle plus de citoyens, mais seulement de français. Cet article a été rendu applicable au Sénégal par décret du 26 juin 1884, et aux Etablissements de l'Inde par décret du 8 octobre 1926 (R. 1927, 1, 110). On verra plus loin le parti que la Chambre civile a tiré de cette différence de rédaction.

(2) R. 1929, 1, 285.

(3) R. 1921, 1, 109.

(4) Pour l'Inde : Civ. rej. 6 mars 1883 (D. 83, 1, 308) ; Civ. cass. 3 janvier 1888 (D. 88, 1, 81) ; 29 juillet 1889 (D. 89, 1, 457) ; 18 juin 1890 (S. 91, 1, 39) ; 13 mai 1901 (R. 1901, 2, 79). — Pour le Sénégal : Civ. rej. 24 juillet 1907 (R. 1907, 3, 281) ; Civ. cass. 22 juillet 1908 (R. 1908, 3, 278) ; Civ. rej. 26 avril 1909 (R. 1909, 3, 145) ; 17 mai 1911 (R. 1911, 3, 198).

A vrai dire, la justification de ce droit n'était pas très aisée, et on peut se demander si les arrêts ne se sont pas contentés de raisons discutables. Ils se fondent exclusivement sur le motif que, soit la loi du 15 mars 1849, soit le décret du 2 février 1852, soit la loi du 5 avril 1884, n'exigeraient, pour être électeur, que la qualité de français, sans adjonction du terme de « citoyen ». Les « droits civils » de la loi de 1833 étaient même interprétés comme pouvant s'entendre des « droits civils propres » aux indigènes ayant conservé leur statut personnel. En ce qui concerne la loi du 15 mars 1849, il a bien fallu reconnaître que l'article 2 prescrivait de comprendre sur les listes électorales « tous les français jouissant de leurs droits civils *et politiques* », et qu'il en est de même de l'article 12 du décret du 2 février 1852 (1). Aussi les derniers arrêts se sont-ils retranchés, comme dernière ressource, derrière la loi du 5 avril 1884, ressource assez désespérée pour légitimer un droit électoral remontant à 1848 et exercé régulièrement depuis 1871.

En réalité, le texte fondamental qui a conféré le droit de vote aux hindous et aux sénégalais est l'article 6 du décret du 5 mars 1848, commenté par l'instruction du gouvernement provisoire du 27 avril suivant. L'article 6 du décret porte que « sont électeurs tous les français âgés de 21 ans, résidant dans la commune depuis 6 mois et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits politiques ». Au même décret était annexé un tableau attribuant 16 députés à l'Algérie et aux colonies. Quant à l'instruction du 27 avril, rédigée pour l'application aux colonies du décret du 5 mars, après avoir précisé les preuves à fournir de la qualité de français par la naissance ou la naturalisation, elle ajoutait : « Sont dispensés de toute preuve de naturalisation les habitants indigènes du Sénégal et dépendances et des Etablissements français de l'Inde, justifiant d'une résidence de plus de cinq années dans lesdites possessions » ; disposition peut-être particulière aux élections de 1848, et ayant cessé d'être en vigueur, mais en tous cas nettement interprétative du décret du 5 mars, et ne laissant aucun doute sur l'intention du gouvernement provisoire, auteur de l'un et de l'autre texte et réunissant tous les pouvoirs, de comprendre les indigènes de l'Inde et du Sénégal parmi les français auxquels ce décret venait de conférer le droit électoral. Cette intention était, d'ailleurs, de tous points conforme à l'esprit de l'époque, pénétré d'idées d'égalité et qui ne concevait aucune différence entre des êtres humains. Il ne faut pas oublier que le décret du 5 mars instituait le suffrage universel ; qu'un autre décret du jour même de l'instruction, 27 avril, abolissait l'esclavage ; que le droit de vote venait donc d'être conféré à des masses d'individus qui ne le possédaient pas, y compris des noirs à peine libérés de la servitude, et qui, la veille encore, n'avaient pas de « droits civils ». Il eût paru inexplicable, dans ces conditions, qu'une

(1) On aurait pu ajouter la loi du 7 juillet 1872, à laquelle renvoie celle du 30 novembre 1875, comme il a été expliqué plus haut.

exception au droit de suffrage fût apportée au détriment d'indigènes de deux petites colonies, qui, eux, avaient toujours été libres. La question du statut personnel de ces indigènes arrêtait si peu le nouveau législateur que, cinq jours avant l'instruction du 27 avril, un arrêté du ministre de la marine et des colonies du 22 avait créé à Saint-Louis un tribunal musulman. Le gouvernement savait donc à merveille que les sénégalais n'avaient pas le statut personnel français, et cependant il en faisait des électeurs.

Avec ces textes, tout s'explique. L'institution du suffrage universel attribuait à tout français les droits politiques. Les indigènes étaient français : donc ils étaient électeurs. Principe directement contraire à la règle actuelle, qui n'accorde les droits politiques qu'aux individus de statut français, mais qui a produit son effet en ce qui concerne les deux groupes d'indigènes alors existants, dont le droit électoral ne pourrait plus aujourd'hui être supprimé que par voie législative.

§ 578

Restriction du droit électoral à la colonie. — Inde. — Une restriction doit pourtant être apportée au droit électoral de ces deux groupes d'indigènes. Il ne peut s'exercer que dans leur colonie. C'est ce qui résulte d'une pratique constante, et des arrêts précités de la Chambre civile des 3 janvier 1888, 29 juillet 1889, 18 juin 1890 et 13 mai 1901, rendus à propos d'indigènes des Établissements français de l'Inde domiciliés en Cochinchine. L'électorat leur a été refusé par la raison que, si la législation de 1848, 1849 et 1871 avait accordé le droit électoral aux hindous ayant conservé leur statut personnel, elle ne leur avait pas attribué la qualité de citoyen français, qui comportait nécessairement l'adoption du statut personnel français, et que, pour exercer le droit de vote dans une colonie, c'est à la législation de cette colonie qu'il faut obtempérer, sans pouvoir se prévaloir des lois spéciales à sa colonie d'origine. Avec beaucoup de conséquence, les mêmes arrêts ont reconnu le droit électoral, sur tout le territoire français, aux indiens *renonçants*, qui ont le statut personnel français et par suite sont citoyens.

Sénégal. — Ce même principe (sauf l'exception en faveur des renonçants, spéciale à l'Inde) s'applique-t-il au Sénégal ? Une nouvelle difficulté provient ici de la loi du 29 septembre 1916 (1), qui a été commentée dans la première partie de ce chapitre, et dont il faut rappeler le texte très court : « 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 ».

Le territoire des communes de plein exercice du Sénégal correspond à très peu de chose près à celui de la colonie telle qu'elle existait en 1848, au moment où le droit électoral a été conféré

(1) R. 1916, I, 716.

à ses habitants. Ce sont donc les indigènes électeurs sénégalais qui sont qualifiés par la loi de 1916, pour le passé comme pour le présent, de citoyens français.

De plus, la loi précise les bénéficiaires de cette qualité. Pour l'application du droit électoral, les arrêts précités de la Chambre civile avaient reconnu ce droit aux « originaires » des quatre communes. Ce sont également les « originaires » des communes de plein exercice qui avaient été soumis aux obligations militaires de la loi sur le recrutement par la loi du 19 octobre 1915 (1) et le décret du 21 novembre suivant (2). La loi du 29 septembre 1916 étend les droits et obligations de ces originaires à leurs descendants. Pour le dire en passant, il était déjà étrange de faire une catégorie spéciale des originaires et de s'attacher au fait de la naissance : attribuer à ces originaires une qualité transmissible à leurs descendants est encore plus bizarre. Mais le législateur a prononcé : la discussion est close.

Le point essentiel, c'est que la loi ne tire qu'une conséquence du principe qu'elle établit. Elle modifie en ce sens la disposition de la loi du 19 octobre 1915 sur le service militaire, qui s'appliquera désormais aux originaires des quatre communes et à leurs descendants.

Mais ne faut-il pas en tirer d'autres ? Une controverse, qui n'est probablement pas achevée, s'est engagée et a été exposée dans la 1re partie de ce chapitre (3). Elle porte avant tout sur le point de savoir si la qualité de citoyen français, ainsi reconnue législativement et rétroactivement aux indigènes des quatre communes, n'emporte pas nécessairement la collation à ces indigènes du statut personnel civil, leur soumission à toutes les lois françaises sans exception. Il semble que la conséquence s'impose. Pourtant le contraire a été jugé par deux arrêts de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale des 2 avril 1926 (4) et 1er février 1929 (5) et résulte aujourd'hui d'un texte législatif, le décret du 20 novembre 1932 (6). La doctrine de ces arrêts a été discutée ci-dessus, en ce qui concerne les droits civils. Ce qui importe ici, c'est de relever que, malgré la qualité très expresse de citoyens français résultant d'un texte de loi, la situation des indigènes des quatre communes est restée la même, sauf l'extension aux descendants : statut personnel indigène et droit électoral : autrement dit, jouissance des droits politiques et non des droits civils, par le maintien de l'état paradoxal institué par les textes de 1848. Pour parvenir à ce résultat, le terme de citoyen français a dû être ouvertement détourné de son sens. Des considérations assurément très graves, mais étrangères au droit pur, rendaient cette solution à peu près inévitable.

Jusqu'en 1910, non seulement les indigènes natifs des communes de plein exercice avaient seuls le droit de vote, mais ils ne pouvaient l'exercer que sur le territoire de ces communes. Les citoyens fran-

(1) R. 1916, 1, 60.
(2) R. 1916, 1, 62.
(3) § 494, p. 330.
(4) R. 1926, 3, 265.
(5) R. 1929, 3, 174.
(6) V. § 494, p. 333, et § 550, p. 481.

çais d'origine européenne se trouvaient d'ailleurs dans la même impossibilité, qui provenait de ce que ces quatre communes étaient les seules où pût être appliqué l'article 14 de la loi municipale du 5 avril 1884, concernant la confection des listes. Un décret du 5 janvier 1910 (1) a mis fin à cette situation anormale, en instituant, hors des communes de plein exercice, des organismes de confection et de révision des listes. Les citoyens français, européens ou indigènes d'origine, peuvent donc exercer leurs droits électoraux dans toute la colonie du Sénégal, mais, en ce qui concerne les indigènes, dans cette colonie seulement.

§ 579

Elections locales. — Inde et Sénégal. — Les indigènes de l'Inde et du Sénégal ne participent pas seulement aux élections politiques. Ils élisent aussi les membres des conseils locaux et des conseils municipaux.

Au Sénégal, les décrets qui ont établi des conseils municipaux à Saint-Louis et à Gorée, le 10 août 1872, à Rufisque, le 12 juin 1880, et à Dakar, le 17 juin 1887, portaient que les conseillers municipaux seraient élus par l'assemblée des électeurs inscrits sur la liste communale dressée en vertu de la loi du 15 mars 1849 pour la nomination des députés à l'assemblée nationale (2).

Le décret du 4 février 1879, instituant un conseil général, portait, à l'article 3, que les membres de ce conseil seraient élus au scrutin secret par le suffrage direct et universel, « conformément à la législation qui régit actuellement les élections municipales dans les communes de Saint-Louis et de Gorée-Dakar ».

L'article 6 du décret du 4 décembre 1920, qui a institué le conseil colonial (3), modifié quant au nombre seulement par les décrets des 30 mars 1925 et 13 janvier 1930 (4), porte que ce conseil est composé 1° d'un nombre déterminé de membres élus par les citoyens français habitant la colonie ; 2° par des chefs indigènes. L'extension de l'assemblée locale à tout le territoire de la colonie nécessitait l'introduction de l'élément indigène : mais l'élément français se compose des « citoyens ».

Ainsi, pour les élections à tous les degrés, les électeurs sont le mêmes.

§ 580

Contentieux électoral. — Au Sénégal, le contentieux des listes électorales est organisé comme dans la métropole, les décrets de 1852 ayant été rendus applicables en matière municipale par la loi du 7 juillet 1874, étendue aux colonies, comme il a été dit plus

(1) R. 1910, 1, 110.
(2) Le texte en vigueur est actuellement l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, rendu applicable à la colonie, comme il a été dit plus haut, par décret du 26 juin 1884.
(3) R. 1921, 1, 405.
(4) R. 1925, 1, 342, et 1930, 1, 234.

haut, par les lois des 30 novembre 1875 et 8 avril 1879. En ce qui concerne les élections au conseil colonial, l'article 10 du décret du 4 décembre 1920 renvoie à la législation qui régit les élections législatives. Les attributions des juges de paix appartiennent aux juridictions qui exercent les fonctions.

Il en est de même du contentieux des opérations électorales, en vertu des mêmes décrets de 1852, des articles 37 à 40 de la loi du 5 avril 1884, rendus applicables à la colonie par le décret du 26 juin 1884, et, pour le conseil colonial, de l'article 17 du décret du 4 décembre 1920.

Dans les Etablissements de l'Inde, la législation concernant les élections politiques est étendue aux élections locales par l'article 3 du décret du 25 janvier 1879 et l'article 4 du décret du 12 mars 1880. La compétence et la procédure en matière de contentieux des opérations électorales sont d'ailleurs confirmées par l'article 14 du décret du 25 janvier 1879.

§ 581

Indiens renonçants. — Dans les Etablissements de l'Inde, les décrets du 25 janvier 1879, instituant un conseil général, et 12 mars 1880, divisant le territoire de la colonie en communes dotées de conseils municipaux, avaient conféré le droit électoral, pour les conseils locaux, aux électeurs politiques ; comme les français d'origine, et même les citoyens français, naturalisés et renonçants compris, se trouvaient en nombre incomparablement inférieur à celui des sujets français ayant le droit de vote, il en résultait que ces derniers avaient, non seulement la prépondérance, mais l'exclusivité. Aussi le décret du 26 février 1884 avait-il décidé que les élections aux conseils locaux auraient lieu sur trois listes : les européens, descendants d'européens ou assimilés, les indiens ayant renoncé à leur statut personnel, et les non-renonçants : chaque liste nommant un nombre égal de représentants. L'expérience ayant fait voir que la collation de droits électoraux spéciaux aux renonçants constituait une prime à la renonciation, un nouveau décret du 10 septembre 1899 (1) a réduit les listes à deux, tous les natifs, renonçants compris, étant portés sur la deuxième. Exception est faite pourtant en faveur des renonçants qui remplissent une des trois conditions ci-après : avoir obtenu un diplôme dans les facultés de l'Etat ; avoir occupé pendant cinq ans au moins une fonction administrative ou judiciaire ; avoir exercé un mandat électif pendant cinq ans au moins, ou obtenu soit une décoration française, soit une médaille d'honneur, et justifier dans l'un et l'autre cas de la connaissance de la langue française. La seconde de ces conditions a donné lieu à de très nombreuses réclamations, à raison de la définition du terme de « fonction ». La Cour de cassation a eu très souvent à se prononcer à ce sujet (2).

(1) R. 1899, 1, 249. — La légalité de ce décret, d'ailleurs difficilement contestable, a été reconnue par arrêt de rejet de la Chambre civile du 28 juin 1904(R. 1904, 3, 212)

(2) Civ. cass. 22 mars 1900 (R. 1900, 2, 75) ; Civ. rej. 23 juin 1902 (R. 1902, 2, 103) ; Civ. cass. et rej. 4 août 1902 (R. 1903, 2, 11) ; Civ. rej. 18 mai 1903 (R. 1903,

§ 582

Autres colonies. — Elections locales. — Conseils mixtes. — Les indigènes des colonies autres que l'Inde et les trois communes du Sénégal, — à plus forte raison ceux des pays de protectorat ou territoires sous mandat, — n'ont aucun droit politique. Mais quelques-uns d'entre eux participent à des élections pour des conseils locaux. C'est ce qui se produit de deux manières : ou bien les indigènes ont une représentation élue dans un corps mixte, composé de français et d'indigènes : ou bien ils élisent, un tout ou partie, un corps représentatif entièrement indigène.

Conseil colonial du Sénégal. — Le premier cas se rencontre au Sénégal, où le conseil colonial, comme il a été dit plus haut (1), se compose, en outre des membres élus par les citoyens français, de dix-huit chefs indigènes élus par l'ensemble des chefs de province et de canton. L'élection a lieu en un palabre que préside un administrateur désigné par le lieutenant-gouverneur, assisté des deux chefs les plus âgés présents à la réunion. Aucune règle n'est prescrite, ni pour la tenue de l'assemblée ni pour le mode de votation, ni pour un contentieux quelconque (2).

Conseil colonial de Cochinchine. — En Indo-Chine, les annamites élisent des représentants au conseil colonial de la Cochinchine (3) et aux conseils municipaux des trois villes de Saigon, Hanoï et Tourane (4). Si des représentants annamites sont appelés depuis le décret du 19 août 1930 en Cochinchine (5), et depuis l'arrêté du 21 novembre 1930 au Tonkin (6), à siéger avec des membres français dans les conseils de province, ces derniers, dont la présence n'est même pas toujours assurée, ne constituent en tous cas qu'une faible minorité, et n'empêchent pas ces conseils d'être essentiellement une institution indigène. Il en sera question plus loin (7).

Au conseil colonial de la Cochinchine, le droit électoral des indigènes est aujourd'hui réglementé par le décret du 4 juillet 1931 (8),

2, 105) ; Civ. cass. 11 juin 1903 (R. 1903, 2, 106) ; Civ. rej. 28 juin 1904 (R. 1904, 3, 212) ; 1er août 1904 (*ibid.*, 190) ; Civ. cass. et rej. 30 nov. 1904 (R. 1905, 3, 6) ; Civ. rej. 30 janvier 1905 (R. 1905, 3, 87) ; Civ. cass. 8 mars 1905 (*ibid.* 153) ; Civ. rej. 12 juillet 1905 (*ibid.*, 193) ; Civ. cass et rej. 6 nov. 1905 (R. 1906, 3, 1) ; Civ. rej. 26 mars 1906 (*ibid.*, 150) ; Civ. cass. 4 et 16 juillet 1906 (*ibid.*, 210, 211) ; Civ. rej. 8 juillet 1907 (R. 1907, 3, 232) ; 7 août 1907 (*ibid.*, 304) ; 26 octobre 1908 (R. 1909, 3, 40) ; Req. rej. 13 mai 1914 (R. 1914, 3, 191) ; Req. cass. 28 janv. 1920 (R. 1920, 3, 259) ; Req. rej. 1928 (R. 1928, 3, 112) ; Req. cass. 24 juin 1929 (R. 1929, 3, 150).

(1) Ch. II, § 49.

(2) Art. 18, 19 et 20 du décret du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 405).

(3) 6, d'après le décret du 8 février 1980 ; 10, aux termes des décrets du 9 juin 1922 (R. 1922, 1, 788) et du 29 juin 1929 (R. 1929, 1, 475).

(4) Décret du 11 juillet 1908 (R. 1909, 1, 143).

(5) R. 1931, 1, 103.

(6) R. 1931, 1, 414.

(7) Tout ce qui concerne les chambres mixtes d'agriculture, industrie et commerce sera traité au chapitre XVIII.

(8) R. 1932, 1, 65.

modifiant l'article 11 du décret du 9 juin 1922 (1), qui a notablement élargi le droit de suffrage. Ce droit appartient aux indigènes sujets français âgés de 25 ans et inscrits dans la commune au rôle de l'impôt personnel, qui rentrent dans une des 9 catégories énumérées à cet article 11, et qui peuvent se résumer en : propriétaires fonciers, commerçants et industriels, diplômés, fonctionnaires français ou indigènes, membres élus des assemblées mixtes ou des conseils de province, médaillés militaires, croix de guerre.

Ce même décret renvoie à un arrêté du gouverneur de la Cochinchine pour l'établissement et la révision des listes électorales. En ce qui concerne le contentieux des opérations électorales, l'article 20 l'attribue au Conseil du contentieux administratif, sauf recours au Conseil d'Etat, aussi bien pour les indigènes que pour les français.

La liste des électeurs indigènes ne comprend naturellement pas ceux des indigènes qui ont été admis à jouir des droits de citoyens français. Toutefois, par une disposition exceptionnelle, qu'on peut rapprocher des décrets qui ont déterminé, dans les Etablissements de l'Inde, la liste sur laquelle seraient portés les renonçants (2), l'article 11 susvisé autorise les indigènes citoyens français à faire une déclaration d'option pour l'électorat indigène, dans des conditions à fixer par un arrêté du gouverneur général (3). Ceux qui sont admis à faire cette déclaration sont les « natifs de Cochinchine ou leurs descendants », disposition qui rappelle singulièrement la loi du 29 septembre 1916 relative aux indigènes du Sénégal (4).

Grand conseil des intérêts économiques et financiers de l'Indochine. — Le grand conseil des intérêts économiques et financiers comprend des membres français et des membres indigènes, tous délégués par les différents corps énumérés au décret du 4 novembre 1928 (5). Le mode d'élection des délégués, tant français qu'indigènes, a été réglé par arrêté du gouverneur général du 28 mars 1929 (6). L'article 4 de cet arrêté attribue le contentieux des opérations électorales à une commission composée du secrétaire général, du gouvernement général, du résident supérieur au Tonkin et du directeur de l'administration judiciaire en Indo-Chine, commission qui statue en dernier ressort (7).

Madagascar. — Conseils municipaux. — Délégations financières. — A Madagascar, les membres indigènes des conseils municipaux sont nommés par le gouverneur général. Mais depuis le décret du 6 mai 1924 (8), ce choix s'exerce sur une liste, compre-

(1) R. 1922, 1, 788.
(2) V. plus haut, § 581, p. 521.
(3) Cet arrêté a été pris le 26 août 1922 (R. 1923, 1, 699). — La légalité de la disposition du décret du 9 juin 1922 qui exige pour cette option une déclaration préalable a été en vain contestée (Conseil d'Etat, 27 janvier 1928, R. 1930, 3, 22).
(4) V. plus haut, p. 518.
(5) V. Ch. II, § 56, p. 142.
(6) R. 1930, 1, 295.
(7) Sur la valeur de la disposition qui interdit tout recours, v. ci-après, p. 525 et 527.
(8) R. 1924, 1, 479.

nant un nombre d'élus triple de celui des conseillers à désigner, et élue par un corps électoral indigène. La composition de ce corps électoral est déterminée par l'article 23. Il comprend tous les indigènes sujets français âgés de 21 ans domiciliés dans la commune, y résidant depuis un an, et ayant un séjour de trois ans au moins dans la colonie, et compris dans une des 13 catégories énumérées au texte, c'est-à-dire, en abrégé, fonctionnaires, revêtus de distinctions honorifiques, anciens combattants, anciens élus, commerçants, propriétaires d'immeubles bâtis. Il est renvoyé pour le détail à un arrêté du gouverneur général. Rien n'est prévu pour le contentieux.

Les délégués indigènes à la section indigène des délégations économiques et financières de Madagascar (1) sont élus par les mpiadidy ou chefs de village, au suffrage à deux degrés. Le décret du 7 mai 1924 (2), qui pose le principe de cette élection, n'en détermine ni les formes ni le contentieux.

§ 583

Conseils indigènes. — Le second cas, celui de l'élection par les indigènes de conseils indigènes, est jusqu'ici inexistant en Afrique. Les « communes indigènes », prévues par le décret du 4 décembre 1920 et l'arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 16 janvier 1921 (3), ne comprennent aucun élément électif. Il en est de même des conseils de notables institués en vertu du décret du 21 mai 1919 en Afrique occidentale, de l'arrêté du commissaire de la République du 17 février 1922 au Togo, et de l'arrêté du commissaire de la République du 9 octobre 1925 au Cameroun (4).

Il n'existe pas non plus de conseils électifs indigènes à Madagascar.

Indo-Chine. — En Indo-Chine, au contraire, les conseils électifs indigènes ont pris une extension importante.

Cochinchine. — Conseils de province. — En Cochinchine, les conseils de province, institués par l'arrêté du gouverneur général du 12 mai 1882, le décret du 5 mars 1889, l'arrêté du 20 décembre 1899, et le décret du 14 mai 1929 (5), sont essentiellement des conseils indigènes, bien que le décret du 19 août 1930 (6) ait introduit, dans chacun d'eux, deux membres français, désignés par le gouverneur général sur une liste établie par les chambres de commerce et d'agriculture.

L'article 5 du décret du 5 mars 1889, à peine remanié par le décret du 14 mai 1929, porte que l'élection est faite par les

(1) V. Ch. II, § 55.
(2) R. 1924, 1, 784.
(3) V. Ch. II, § 75.
(4) V. *ibid.*
(5) V. Ch. II, § 78.
(6) R. 1931, 1, 101.

membres des conseils de notables de chaque commune sur des listes dressées par les administrateurs. L'article 12 attribuait le contentieux de l'élection, en premier et dernier ressort, au conseil du contentieux administratif. Cette disposition a été jugée illégale par arrêt du Conseil d'Etat du 3 juillet 1914 (1), à la suite duquel un décret du 11 juin 1915 (2) a refondu l'article 12 en n'attribuant plus au Conseil du contentieux administratif que la compétence en premier ressort, sous réserve du recours au Conseil d'Etat.

Chefs de canton. — Les indigènes de Cochinchine sont encore admis à exercer le droit de vote, sous forme de « consultation élective », pour désigner, sur une liste dressée par le gouverneur, trois candidats à l'emploi de sous-chef de canton, entre lesquels le gouverneur exerce son choix. Cette institution a été analysée plus haut (3). Ce qu'il importe d'en retenir ici, c'est, d'une part, que l'élection a lieu au suffrage restreint, la liste des électeurs comprenant essentiellement des notables, des fonctionnaires, des propriétaires et des diplômés : cette liste est arrêtée définitivement par le chef de province, qui statue souverainement sur les demandes d'inscription ou de radiation. D'autre part, la consultation élective a lieu au siège de l'administration provinciale, sous la présidence de l'administrateur assisté de quatre électeurs. Chaque électeur remet son bulletin de vote à l'appel de son nom. Le dépouillement a lieu aussitôt : procès-verbal en est dressé, et adressé, avec les propositions de l'administrateur et les réclamations, s'il y en a, au gouverneur qui statue et choisit (4). Bien qu'aucun recours ne soit prévu contre la décision concernant l'élection, le recours au Conseil du contentieux administratif est de droit. C'est ce qui a été jugé, pour les chefs de quartier de la ville de Cholon, par le Conseil du contentieux de Saigon le 20 août 1924 (5). Quant à la décision du gouverneur qui fixe la liste des candidats agréés, la disposition de l'article 7 de l'arrêté du 6 septembre 1818, aux termes de laquelle, en aucun cas, les candidats évincés ne peuvent formuler de recours ou de réclamation, a été jugée nulle et non avenue par le Conseil d'Etat, qui a déclaré recevable, tout en le rejetant au fond, le recours pour excès de pouvoir formé par un candidat évincé contre la nomination d'un concurrent (6).

Tonkin. — Au Tonkin, les indigènes protégés français sont appelés à voter pour les conseils administratifs des villages, pour les chefs de canton, pour les conseils provinciaux et pour la chambre des représentants du peuple.

---

(1) R. 1915, 3, 93.
(2) R. 1915, 1, 495.
(3) Ch. II, § 78, p. 197.
(4) Arrêtés du gouverneur général des 6 septembre 1918 (R. 1919, 1, 405) et 9 mars 1923 (R. 1924, 1, 501).
(5) R. 1925, 3, 251. — L'arrêté est rendu à propos d'une élection des chefs de quartier de la ville de Cholom, dont le mode de nomination est exactement semblable à celui des sous-chefs de canton.
(6) Arrêt du 3 décembre 1926 (R. 1929, 3, 94).

Conseils administratifs des villages. — Les conseils administratifs des villages sont élus par les habitants âgés de plus de 18 ans et non disqualifiés (1). Le contentieux de l'élection est attribué au mandataire local, qui statue sauf recours au chef de province.

Conseils provinciaux. — Comme en Cochinchine, les conseils provinciaux peuvent comprendre, autant que possible, des notables français désignés par le résident supérieur : mais ils n'en constituent pas moins des corps indigènes. Le corps électoral se compose des autorités indigènes de chaque phu ou huyên (2). Le contentieux des listes électorales est attribué, par l'article 4 de l'arrêté du résident supérieur du 25 mars 1913 (3), à la commission chargée de les dresser, composée de l'administrateur résident assisté des mandarins provinciaux, sauf recours au résident supérieur. Le contentieux des opérations électorales est attribué, par l'article 8 de l'arrêté du gouverneur général du 19 mars 1913 précité, aux résidents chefs de province assistés des mandarins provinciaux, et en appel au résident supérieur (4).

Chambre des représentants du peuple. — La Chambre consultative indigène organisée par l'arrêté précité du gouverneur général du 19 mars 1913, devenue Chambre des représentants du peuple depuis l'arrêté du 10 mars 1926 (5), se compose, en outre d'un petit nombre de patentés élus par les commerçants patentés, des élus d'un corps électoral dont la composition résulte actuellement de l'arrêté du 7 avril 1930 (6). Les électeurs sont des fonctionnaires, d'anciens fonctionnaires, militaires ou membres de la chambre, des diplômés, et des délégués des villages choisis dans les conditions déterminées par le résident supérieur. La forme de l'élection est réglée avec détail par l'arrêté précité du 25 mars 1913.

Aux termes des articles 29 et 30 de l'arrêté du 19 mars 1913, les contestations relatives aux élections à la Chambre des représentants sont jugées administrativement, en premier ressort et dans chaque province, par les administrateurs chefs de province, assistés des mandarins provinciaux, et, en appel par une commission administrative composée du résident supérieur ou de son délégué, assisté de deux hauts mandataires. Le résultat définitif des élections est approuvé par le gouverneur général.

C'est également au résident supérieur qu'il appartient, aux ter-

---

(1) Arrêtés du résident supérieur des 12 août 1921 et 26 août 1922. — V. t. 1er, Ch. II, § 79.

(2) Arrêtés du gouverneur général du 19 mars 1913 (R. 1915, 1, 656), art. 4, et du 21 novembre 1930 (R. 1931, 1, 414).

(3) R. 1915, 1, 670.

(4) L'identité des dispositions de cet article 7 avec celles des articles 29 et 30, relatifs aux protestations contre les élections à la Chambre consultative, semble indiquer que l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 août 1924, dont il sera question plus bas, qui ouvre le recours devant le Conseil du contentieux administratif et le Conseil d'Etat, s'applique aux unes comme aux autres.

(5) R. 1927, 1, 628.

(6) R. 1931, 1, 378.

mes de l'article 44 de l'arrêté de ce résident supérieur du 25 mars 1913, de statuer sur l'élection du bureau de la Chambre. Bien que sa décision soit donnée comme définitive par ce texte spécial, il a été jugé par arrêt du Conseil d'Etat du 8 août 1924 (1) qu'aucun arrêté local n'avait pu mettre obstacle à l'application du principe général qui attribue le contentieux administratif, dans son ensemble, aux conseils du contentieux administratif et au Conseil d'Etat. L'arrêt a, en conséquence, déclaré le recours recevable et annulé la décision du résident supérieur. La doctrine de cet arrêt a certainement une portée qui dépasse l'espèce, et on est fondé à en conclure que toutes les élections indigènes peuvent faire l'objet de recours au conseil du contentieux administratif et au Conseil d'Etat, alors même que le texte de l'arrêté qui institue ces élections semblerait l'exclure (2).

Annam. — En Annam, aucun arrêté de l'autorité française n'a organisé les communes indigènes, qui restent régies par les coutumes et la législation annamites. Mais, comme il a été dit plus haut (3), des conseils provinciaux et une Chambre des représentants du peuple ont été créés en Annam comme au Tonkin. Les textes qui régissent les élections à ces diverses assemblées (4), reproduisent presque littéralement les textes correspondants du Tonkin.

Cambodge. — Conseils de résidence. — Au Cambodge, les communes sont organisées exclusivement par ordonnances royales. Mais les conseils de résidence, créés par ordonnances, ont été réorganisés par les arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine des 10 mai 1924 et 13 décembre 1930 (5), et une série d'ordonnances approuvées par le gouverneur général, depuis le 18 mars 1913 jusqu'au 3 mars 1930 (6), ont institué une assemblée consultative indigène.

Les conseils de résidence sont composés de membres de droit et de membres élus par les fonctionnaires. L'arrêté du 10 mai 1924 organise la procédure de l'élection, dont le contentieux est attribué au conseil du protectorat en premier et dernier ressort.

Assemblée consultative indigène. — L'assemblée consultative indigène est élue par un collège électoral très restreint, composé des fonctionnaires, des anciens fonctionnaires, des membres et anciens membres des conseils de résidence et des titulaires de

---

(1) R. 1925, 3, 146.
(2) V. plus loin, p. 529.
(3) T. 1er, Ch. II, § 80.
(4) V. *ibid.* — Ordonnance royale du 29 avril 1913, approuvée par arrêté du gouverneur général du 4 juin suivant (R. 1915, 1, 732) et arrêté du résident supérieur du 1er août 1930 (R. 1931, 1, 391), pour les conseils provinciaux. — Ordonnance royale du 19 avril 1920, approuvée par le gouverneur général le 12 mai suivant (R. 1921, 1, 1035), et arrêté du gouverneur général des 24 février et 20 août 1926 (R. 1927, 1, 615 et 682).
(5) R. 1925, 1, 469, et 1931, 1, 431. — V. Ch. II, § 83.
(6) V. *ibid.*

diplômes. Les contestations relatives à l'élection sont jugées administrativement en premier ressort, dans chaque circonscription, par l'administrateur-résident, assisté des deux gouverneurs provinciaux les plus élevés en dignité, et dans la ville de Phnom-Penh par le résident-maire, assisté du membre cambodgien de la commission municipale et du membre cambodgien de la chambre mixte d'agriculture et de commerce. Appel des décisions ainsi rendues peut être porté devant le conseil des ministres. Le résultat définitif des élections est approuvé par ordonnance royale.

Laos. — Des dispositions très analogues ont été édictées au Laos, pour les élections à l'assemblée consultative indigène, par l'arrêté du gouverneur général du 27 avril 1923 (1). Le corps électoral est composé comme au Cambodge, et les contestations sur l'élection sont jugées en premier ressort, dans chaque circonscription, par le commissaire du gouvernement assisté de deux fonctionnaires de l'administration indigène les plus élevés en grade, et en appel par le résident supérieur, qui sanctionne par arrêté le résultat définitif.

Kouang-tchéou-Wan. — A Kouang-tchéou-Wan, les arrêtés du gouverneur général des 27 janvier 1900 et 4 juillet 1911 (2) se sont bornés, pour l'organisation municipale, à maintenir l'organisation existante des communes chinoises. Le conseil consultatif indigène institué par arrêtés des 14 septembre 1922 et 19 avril 1926 (3) est composé de députés des villes et de représentants de la population rurale. Les collèges électoraux sont composés, 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. 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 précité.

§ 584

Limite de la réglementation française. — En mettant à part les chambres d'agriculture, d'industrie et de commerce, dont il sera question plus loin, les élections énumérées ci-dessus sont à peu près les seules à laquelle les indigènes soient admis en Indo-Chine. Il ne faut pas oublier que beaucoup de corps n'y sont pas électifs, à commencer par les notables des communes indigènes de la Cochinchine, qui se recrutent par cooptation. Pour d'autres, comme les fokon'olona à Madagascar, les communes indigènes en Annam, au Cambodge ou à Kouang-tchéou-Wan, l'autorité française n'a rien réglementé en ce qui concerne l'organisation

(1) R. 1924, 1, 506.
(2) R. 1900, 1, 219, et 1913, 1, 476.
(3) R. 1923, 1, 701, et 1927, 1, 628. — V. Ch. II, § 82.

intérieure, qui est restée telle qu'elle résultait de la coutume indigène.

§ 585

Conclusion. — Des dispositions énumérées ci-dessus on peut déduire les règles générales suivantes :

Suffrage restreint. — Partout où les indigènes sont admis au droit de vote, le suffrage est plus ou moins restreint. Il l'est surtout lorsque ce droit s'exerce pour l'élection de corps purement indigènes, ce qui n'a lieu qu'en Indo-Chine. Presque toujours, il se compose alors presque exclusivement de fonctionnaires et de diplômés, c'est-à-dire des deux classes d'individus qui, dans l'Extrême-Orient, constituent la classe dirigeante.

Contentieux. — Le contentieux des listes électorales est rarement prévu, et quand il l'est, il se trouve attribué à l'autorité qui dresse ces listes, en sorte qu'il se confond avec une opération administrative. Quant au contentieux des opérations électorales, les textes ci-dessus instituent tous une procédure à un ou deux degrés, devant des autorités administratives qui prononcent définitivement. Les auteurs de ces textes avaient certainement entendu que les décisions ainsi rendues ne seraient sujettes à aucun recours. Mais, comme il a été dit plus haut, le Conseil d'Etat n'a pas admis cette exclusion. L'arrêt précité du 3 juillet 1914 a décidé qu'il n'appartenait pas, même à un décret, de conférer au conseil du contentieux administratif le pouvoir de juger en dernier ressort, et que les décisions de ce conseil étaient toujours susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. L'arrêt du 8 août 1914, également cité plus haut, a été plus loin encore, en jugeant que, le Conseil du contentieux administratif étant, de par les textes et les principes, juge de tous ces contentieux sans aucune réserve, aucune autorité quelconque ne pouvait être constituée juge en dernier ressort d'une contestation qui rentre essentiellement dans ce contentieux. L'arrêt ne statue qu'en ce qui concerne l'élection du bureau de la Chambre des représentants du peuple du Tonkin. Mais, comme il a été dit plus haut, il a une portée générale et s'applique nécessairement partout où une contestation est soulevée en matière électorale. C'est en effet ce qu'a décidé le Conseil du contentieux administratif de Saigon par la décision précitée du 20 août 1924, en ce qui concerne la consultation élective pour la nomination des chefs de quartier de la ville de Cholon (1). Enfin, la disposition, même expresse, de l'arrêté du gouverneur général du 6 septembre 9181, interdisant toute réclamation contre la décision du gouverneur de la Cochinchine établissant la liste des candidats aux fonctions de chef de canton et procédant aux nominations, ne saurait

(1) En serait-il de même au Cambodge, en ce qui concerne les élections à l'assemblée consultative indigène, dont le contentieux est jugé en dernier ressort par le conseil des ministres, c'est-à-dire par une autorité indigène ?

faire obstacle, comme il a été dit plus haut, au recours pour excès de pouvoir contre cette décision (1).

Il ne faudrait pourtant pas exagérer la portée de ces arrêts et décisions. L'arrêt du Conseil d'Etat du 8 août 1914 et la décision du Conseil du contentieux administratif de Saigon ont statué dans des espèces où la matière avait été réglée par arrêtés du gouverneur général. Ils écartent ces arrêtés comme contraires aux ordonnances organiques rendues applicables à l'Indo-Chine par le décret du 5 août 1881. L'arrêt du 3 juillet 1914 écarte la disposition d'un décret, mais en le jugeant contraire à une loi, celle du 24 mai 1872, qui a réorganisé le Conseil d'Etat : loi de caractère général, et faite aussi bien pour les colonies que pour la métropole (2). C'est à la même loi que l'arrêté du gouverneur général du 6 septembre 1918 avait contrevenu en interdisant le recours pour excès de pouvoir. La solution ne serait pas la même lorsqu'il s'agirait d'un décret ayant dérogé ou contrevenu à un autre décret, tous deux étant pris dans l'exercice du pouvoir législatif (3).

§ 586

Admission des indigènes aux emplois publics. — Outre le droit de vote, les indigènes ont encore obtenu, à une époque récente, l'accession à certains emplois publics.

De tous temps, ils ont eu l'accès des fonctions de l'administration purement indigène (4). De tout temps aussi, il a existé dans les différentes colonies des cadres indigènes, organisés par arrêtés des gouverneurs ou gouverneurs généraux, et affectés généralement aux emplois subalternes (5). Depuis quelques années, les cadres européens leur ont été ouverts en partie. En Indo-Chine, le décret du 20 mai 1926 (6) a autorisé, dans chaque colonie ou pays de protectorat, l'attribution à des indigènes de cette colonie ou de ce pays d'emplois dans les cadres français des services locaux. La liste de ces emplois devait être fixée par décret. Un décret a été, en effet, rendu, établissant cette liste, le 28 août 1926 (7), et modifié le 22 juin 1929 (8). Les conditions d'accession à ces emplois doivent être déterminées par arrêtés du gouverneur général approuvés par le ministre des colonies. — Une disposition semblable a été prise pour l'Afrique occidentale par décret du 23 février 1928 (9), qui délègue au gouverneur général le pouvoir d'établir la liste des emplois des cadres européens organisés par arrêtés locaux qui seront ouverts aux indigènes. La détermination du régime des pensions est réservée à un décret. L'arrêté du gouverneur général prévu par ce texte a été pris le 10 mai 1928 (10). Un

(1) Arrêt précité du Conseil d'Etat du 3 décembre 1926.
(2) V. t. 1er, Ch. VI, § 329.
(3) V. t. 1er, Ch. III, § 100.
(4) V. Ch. II, Section XI, §§ 74 et suivants, pp. 185 et suivantes.
(5) V. Ch. VIII, *passim*.
(6) R. 1926, 1, 519.
(7) R. 1926, 1, 747.
(8) R. 1929, 1, 474.
(9) R. 1928, 1, 431.
(10) R. 1929, 1, 280. — Modifié le 30 mars 1929 (R. 1930, 1, 153).

décret spécial, identique à celui du 23 février 1928, a été pris pour le Togo le 27 novembre suivant (1), et suivi d'un arrêté d'application du commissaire de la République du 11 mars 1929 (2). A Madagascar, un décret du 15 avril 1930 (3) a statué dans le même sens, et délégué au gouverneur général le pouvoir d'établir la liste des emplois et les conditions d'accession. Deux arrêtés ont effectivement été rendus en ce sens, par le gouverneur général, le 6 novembre 1930 (4).

En Afrique occidentale, des arrêtés du gouverneur général des 17 mai 1922 (5) et 21 juillet 1928 (6) ont établi des cadres distincts de fonctionnaires locaux, suivant leur origine, les fonctionnaires domiciliés dans la colonie ayant une statut différent de celui des agents venus d'outremer. Le Conseil d'Etat a jugé par deux fois (7) que ce procédé était régulier, et n'impliquait aucune différence de traitement interdite par l'article 1er des décrets du 11 septembre 1920 (8).

---

(1) R. 1929, 1, 182.
(2) R. 1930, 1, 366.
(3) R. 1930, 1, 474.
(4) R. 1933.
(5) R. 1924, 1, 254.
(6) R. 1929, 1, 353.
(7) Arrêts du 16 mai 1926 (R. 1929, 3, 4) et du 6 mai 1931 (R. 1932).
(8) R. 1924 § 83. — La question était soulevée, en réalité, par des indigènes « citoyens français », qui prétendaient être assimiliés aux français d'origine et non aux sujets français. Le Conseil d'Etat a soin de relever que la distinction entre les cadres est uniquement fondée sur le domicile, quelle que soit la qualité de citoyen ou de sujet des intéressés. — Dans toutes les colonies, il existe d'ailleurs des cadres spéciaux pour les indigènes. V. t. 1er, ch. VIII, § 286, p. 647.

CHAPITRE XV

LÉGISLATION DU TRAVAIL

par M. SAMBUC

Pour éviter toute confusion entre des institutions qui diffèrent les unes les autres, il convient de distinguer, en ce qui concerne le travail dans les possessions françaises :

1° le travail servile ou travail de l'esclave ;
2° le travail forcé ;
3° le travail obligatoire ;
4° le travail des prestataires (1) ;
5° le travail contractuel.

SECTION Ire

Travail servile ou travail de l'esclave.

§ 587

Abolition de l'esclavage et de la traite. — La traite des noirs et l'esclavage ont été abolis depuis longtemps dans les vieilles colonies (2).

Dans celles des possessions plus récentes, où il existait encore

(1) Il ne faut confondre avec aucune des catégories de travail imposé les services dûs par les habitants pour concourir aux gardes, aux rondes, aux escortes etc. Ces services peuvent et doivent être régularisés, et ils l'ont été, mais ils ne constituent pas plus un travail forcé que, dans la métropole, le service du jury, autrefois la garde nationale, aujourd'hui encore l'obligation de prêter main-forte en cas de calamités publiques ou d'arrestation de criminels.

(2) *Abolition de la traite :* Décret du 29 mars 1915, abolissant la traite des noirs. Loi du 15 avril 1818 prononçant les peines contre les individus qui se livreraient à la traite des noirs. Ordonnance royale du 18 janvier 1823, défendant, sous les peines y exprimées, à tout armateur et capitaine français, d'employer et d'affréter des bâtiments qui leur appartiennent, ou qu'ils commandent, à transporter des esclaves. Loi du 25 avril 1827, relative à la répression de la traite des noirs. Loi du 4 mars 1831, concernant la répression de la traite des noirs. Article 6 de l'ordonnance royale du 29 octobre 1833, sur les fonctions des consuls dans leurs rapports avec la marine commerciale. — *Abolition de l'esclavage :* Décret du 27 avril 1848, relatif à l'abolition de l'esclavage dans les colonies et possessions françaises, modifié en son article 8 § 2 par la loi du 28 mai 1858. Article 6 de la Constitution du 4 novembre 1848. Article 1er du sénatus-consulte du 3 mai 1854, réglant la constitution des colonies de la Martinique de la Guadeloupe et de la Réunion. — Cpr. ch. IV, § 144, p. 343 et ch. XIV, § 527, p. 400.

lors de l'occupation française, l'esclavage a pris fin, soit en exécution de conventions internationales (1), soit en vertu de divers textes de la réglementation interne (2).

SECTION II

Travail forcé

§ 588

Généralités. — Le travail forcé est le travail imposé aux indigènes, avec ou sans rémunération, par voie de réquisitions civiles de personnes ou de moyens de transport.

Il a pour but l'exécution de travaux d'intérêt public, devant améliorer les conditions d'existence de l'ensemble de la population et, par suite, de ceux mêmes qui exécutent ces travaux.

Ce mode de travail présente les caractères suivants :

Le travailleur exécute des travaux qu'il ne choisit pas lui-même ;

Il est généralement rémunéré ;

La durée du travail est limitée ;

Une certaine proportion seulement de la population est réquisitionnée ;

Le travail est exécuté pour le compte de l'administration ou pour le compte d'entrepreneurs de travaux publics.

§ 589

Dispositions du droit international. — La Société des Nations, lorsqu'elle a institué, en 1922, le mandat de la France sur les territoires du Cameroun et du Togo, a autorisé le travail forcé, dans ces territoires, pour l'exécution de « travaux ou ser-

(1) Acte général de la Convention de Berlin du 26 février 1885, approuvé par la loi du 17 décembre 1885, promulgué par décret du 30 avril 1886. Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, approuvé par la loi du 29 décembre 1891, promulgué par décret du 12 février 1892. Article 11 de la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, portant revision de l'acte général de Berlin et de l'acte général de Bruxelles, approuvé par la loi du 15 avril 1921 (R. 1922, 1, 514), promulgué par décret du 19 juin 1922 (R. 1922, 1, 760). Convention relative à l'esclavage, ouverte à la signature des Etats le 25 septembre 1926, approuvée par la loi du 20 mars 1931 (R. 1931, 1, 276).

(2) *Madagascar :* Arrêté du gouverneur général du 26 septembre 1896 (J. O. Madagascar 27 septembre 1896). — *Grande Comore :* Arrêté du gouverneur général de Madagascar du 29 mars 1904 (R. 1904, 1, 255). — *Indo-Chine* (Cambodge) : Article 11 de l'ordonnance royale du 11 juillet 1897, approuvée par arrêté du gouverneur général en date du même jour (J. O. Indo-Chine 1897, 1re partie, p. 1214). — *Afrique occidentale et Afrique équatoriale :* Décret du 12 décembre 1905 (R. 1905, 1, 57), modifié par décret du 8 août 1920 (R. 1921, 1, 135). — *Togo :* Décret du 24 novembre 1922, rendant applicable à ce territoire les décrets du 12 décembre 1905 et du 8 août 1920 relatifs à l'Afrique occidentale et à l'Afrique équatoriale (R. 1923, 1, 315) ; Décret du 29 décembre 1922 (R. 1923, 1, 327). — *Cameroun :* Arrêté du commissaire de la République du 18 août 1917 (R. 1922, 1, 398) ; décret du 26 avril 1923 (R. 1923, 1, 562). — *Côte des Somalis :* Décret du 8 décembre 1924 (R. 1925, 1, 76).

vices publics essentiels, sous condition d'une équitable indemnité » (1).

Aux termes de l'article 5 de la convention internationale relative à l'esclavage, ouverte à la signature des Etats, à Genève, le 25 septembre 1926, signée par le gouvernement français le 11 décembre 1926 et ratifiée par la loi du 20 mars 1931 (2), les Etats contractants se sont engagés « à prendre sur les territoires soumis à leur souveraineté, juridiction, protection ou tutelle, des mesures utiles pour éviter que le travail forcé n'amène des conditions analogues à l'esclavage. »

Il est convenu en outre : « 1° que le travail forcé ne peut être exigé que pour des fins publiques ; 2° que, dans les territoires où le travail forcé existe encore pour d'autres fins que des fins publiques, les parties contractantes s'efforceront d'y mettre progressivement fin aussi rapidement que possible, et que, tant que ce travail forcé existera, il ne sera employé qu'à titre exceptionnel, contre une rémunération adéquate et à la condition qu'un changement du lieu habituel de résidence ne puisse être imposé. »

Le travail forcé pour des fins publiques est donc autorisé, tandis que le travail forcé pour des fins autres que des fins publiques est condamné, et devra être supprimé progressivement dans les territoires où il existe encore.

Même imposé pour des fins publiques, le travail forcé ne saurait être considéré que comme un mal, portant atteinte au principe de la liberté de l'homme et dont la disparition est désirable.

Si la convention du 25 septembre 1926 ne l'a pas interdit, ce fut par ce motif que, pour le faire disparaître, il faut commencer par y avoir recours. Pour faire cesser le portage, ne faut-il pas, tout d'abord, construire des routes et des voies ferrées ? Et pour les construire, n'est-il pas nécessaire, dans les pays neufs, lorsque la main-d'œuvre volontaire fait défaut, d'user de contrainte ?

Il est possible que la génération indigène actuelle ait à souffrir de cette contrainte. Mais les générations à venir pourront en être affranchies.

Même appliqué à des fins publiques, le travail forcé ne doit pas amener des conditions analogues à l'esclavage. Il ne doit être imposé qu'avec humanité et en assurant, à tous les points de vue, le bien-être des travailleurs. Les Etats signataires du Traité de Versailles se sont, du reste, expressément engagés à « assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration » (3).

---

(1) Deux actes du Conseil de la Société des Nations du 20 juillet 1922 (J. O. de la Société des Nations, troisième année, n° 8, deuxième partie, août 1922, page 874 et page 886).

(2) R. 1931, 1, 276.

(3) Article 23 du Traité de Versailles du 28 juin 1919, approuvé, en France, par la loi du 12 octobre 1919 et promulgué par le décret du 10 janvier 1920 (R. 1920, 1, 550).

La 14e conférence internationale du travail, réunie à Genève en 1930, a élaboré un projet de convention internationale concernant le travail dit « forcé ou obligatoire » (1).

Considérant que, par certaines de ses dispositions, ce projet portait atteinte à sa souveraineté, la France n'y a pas adhéré.

§ 590

Ensemble des colonies françaises. — Le décret du 21 août 1930 (2), tenant compte des principales dispositions du projet de convention internationale élaboré à Genève, en 1930, par la 14e conférence internationale du travail, a spontanément réglementé, pour l'ensemble des possessions françaises, le travail imposé aux indigènes pour des fins d'intérêt public (3).

L'exposé des motifs précédant le décret du 21 août 1930 indique la volonté du législateur colonial de supprimer progressivement le travail obligatoire (c'est-à-dire forcé) en maintenant temporairement les réquisitions de travailleurs pour les seuls travaux publics.

L'article 1er du décret décide que, dans les colonies et pays de protectorat relevant du ministère des colonies et autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les autorités compétentes peuvent, en attendant la suppression totale de ce mode de travail, et pendant une période dont la cessation sera fixée par décret, pour chaque groupe de colonies ou colonies, avoir recours, pour des fins d'intérêt public, au travail obligatoire, dans des conditions déterminées.

Des termes de cet article, il résulte que, désormais, le travail obligatoire (forcé) est prohibé pour d'autres fins que des fins d'intérêt public.

Le travail obligatoire est ainsi défini à l'article 2 : « tout travail ou tout service exigé d'un individu, pour l'exécution duquel le dit individu ne s'est pas offert de plein gré, en dehors des travaux ou services résultant de ses obligations fiscales ou militaires ou de l'exécution d'une peine de droit commun ».

Les obligations fiscales ou militaires ainsi exclues de la définition du travail public obligatoire visent le travail des presta-

---

(1) Bulletin officiel du Bureau international du travail, 15 juillet 1930.

(2) R. 1931, 1, 27.

(3) Ce décret concerne « le travail public obligatoire ». L'expression « travail forcé » est abandonnée, sans doute, comme de consonnance fâcheuse et comme pouvant prêter à confusion avec la peine criminelle des travaux forcés, de l'article 15 du code pénal.

Mais il ne suffit pas de supprimer le mot pour supprimer la chose, et le travail imposé par voie de réquisition administrative constitue, qu'on le reconnaisse ou non, un travail forcé.

Les traités internationaux rappelés plus haut, auxquels la France a adhéré, actuellement en vigueur, emploient du reste cette dénomination de « travail forcé ».

Nous croyons, par suite, devoir l'employer également au cours de la présente étude, par opposition au travail obligatoire proprement dit, et au travail des prestataires, tels que ces deux modes de travail sont définis ci-après.

taires (1) et les travaux d'intérêt général exécutés dans certaines colonies par la deuxième portion du contingent indigène (2).

L'article 2 du décret spécifie, en outre, que celui-ci ne concerne pas :

1° les appels de main-d'œuvre obligatoire nécessités par des cas de force majeure, à savoir: la défense du territoire, les sinistres, et, d'une manière générale, toutes les circonstances mettant en danger les conditions d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population ;

2° les travaux de village consacrés par la coutume de la collectivité intéressée et faisant partie des obligations normales de la vie de la communauté.

Les autorités habilitées à autoriser le recrutement de travailleurs pour des travaux obligatoires destinés à des fins publiques sont, dans les gouvernements généraux : le gouverneur général, sur avis conforme du conseil de gouvernement ou, en cas d'urgence, de la commission permanente, et dans les colonies autonomes : le gouverneur, sur avis conforme du conseil d'administration.

Les gouverneurs généraux peuvent, dans les mêmes conditions, autoriser, par arrêté, les résidents supérieurs ou les lieutenants-gouverneurs à recourir au travail public obligatoire.

Les gouverneurs, dans les colonies autonomes, et les résidents supérieurs ou lieutenants-gouverneurs, dans les colonies groupées en gouvernements généraux, peuvent, de leur côté, sur avis conforme du conseil d'administration de la colonie, autoriser les autorités subalternes à faire des appels de main-d'œuvre obligatoire dans les limites des cas prévus par les règlements en la matière.

L'emploi du travail obligatoire pour des fins publiques est toujours subordonné, aux termes de l'article 6, à l'impossibilité d'un recours suffisant à la main-d'œuvre libre.

Dans le délai de six mois après la promulgation du décret, l'article 5 prescrit aux gouverneurs généraux et gouverneurs de soumettre à l'approbation préalable du ministre des colonies des projets d'arrêtés réglementant le recours au travail obligatoire dans leurs colonies, sur les points suivants : recrutement des travailleurs ; durée des appels ; conditions d'adaptation, d'éducation et de maintien moral ; conditions du travail (salaires, heures de travail, surveillance, droit de requête) ; hygiène ; alimentation et sécurité ; rapatriement.

L'article 6 ajoute que les gouverneurs généraux et gouverneurs devront également, dans le même délai, soumettre à l'approbation du ministre des projets d'arrêtés codifiant, pour leurs colonies, la règlementation sur le transport du personnel et du matériel administratifs, par voie de réquisition de main-d'œuvre.

Toutes dispositions contraires au décret sont abrogées.

Des arrêtés d'application des gouverneurs généraux et gouverneurs prévues par l'article 5 du décret du 21 août 1930 sont intervenus dans quelques colonies.

(1) V. § 595, p. 544.
(2) V. § 591, p. 539.
(3) § V. 591.

La réglementation en la matière, actuellement encore en vigueur, sera, sans doute, profondément modifiée.

La réglementation actuelle est analysée ci-après.

§ 591

Colonies particulières. — Laissant de côté les colonies où il n'y a pas d'indigènes (Antilles, Réunion, Guyane, Saint-Pierre et Miquelon), l'Inde, la Côte des Somalis et l'Océanie, où le travail forcé ne paraît pas avoir été réglementé, la réglementation locale se trouve dans les textes suivants.

En Indo-Chine, peut-être pourrait-on excepter la Cochinchine, où le travail forcé semble avoir été supprimé par décision présidentielle du 10 mai 1881 (1). Dans les pays de protectorat, les anciennes législations locales autorisaient en certains cas la réquisition des habitants pour l'exécution de travaux. Quelques arrêtés locaux avaient réglementé la matière au Tonkin et au Cambodge. Elle est aujourd'hui réglementée pour toute Indo-Chine par les deux arrêtés du gouverneur général des 5 et 6 février 1932 (2), l'un relatif au travail obligatoire pour des fins d'intérêt public, l'autre au transport du personnel et du matériel administratif par voie de réquisition de main d'œuvre et de moyens de transport, tout deux rendus par application du décret du 21 août 1930. Il résulte de ces arrêtés que le recours au travail obligatoire ne peut avoir lieu que pour des fins d'intérêt public et à titre exceptionnel, sur l'autorisation du gouverneur général en conseil du gouvernement ou des chefs d'administration locale en conseil, suivant l'importance des travaux. Des prescriptions détaillées et minutieuses sont édictées pour le recrutement des travailleurs, la somme de travail à leur imposer, leurs salaires et leur hygiène. Les transports par réquisition ne sont autorisés qu'en cas de nécessité, en l'absence de tout autre moyen de transport, et rigoureusement réglementés.

A Madagascar, deux arrêtés du gouverneur général du 5 mars 1932 (3) ont egalement fait application à la colonie du décret du 21 août 1930, en régularisant la main d'œuvre obligatoire et la réquisition des transports. Un troisième arrêté de la même date institue, par voie de recrutement libre, des sections de bourganes destinés à assurer le transport du personnel et du matériel administratif de la colonie.

(1) J. O. 12 mai 1881. Cette décision présidentielle résulte de l'approbation par le Président de la République d'un rapport du Ministre de la marine et des colonies intitulé « Rapport au Président de la République pour la suppression de la grande corvée en Cochinchine ». L'expression « grande corvée » vise manifestement le travail forcé, étant donné que le rapport en question indique que les « prestations » sont maintenues. Le mot « corvée » n'a du reste pas un sens précis dans le droit colonial français. Il prête à confusion, car il est employé pour désigner tantôt les «prestations en nature» dues à titre d'impôt,tantôt le «travail forcé»proprement dit. — Il est à noter toutefois que l'arrêté du 5 février 1922 ne vise pas la décision du 10 mai 1881 et annonce des arrêtés ultérieurs qui détermineront les circonscriptions « où tout recours au travail obligatoire sera dès maintenant supprimé «. D'autre part, les dispositions de l'arrêté visent expressément la Cochinchine.

(2) J. O. Indochine, 13 février 1932.

(3) J. O. Madagasca9, 19 mars 1932.

En Afrique occidentale et équatoriale, à Madagascar, et dans les territoires sous mandat du Cameroun et du Togo, il n'existe pas de réglementation générale du travail forcé. Toutefois, une disposition semblable à celle qui a été rencontrée plus haut au Tonkin et au Cambodge permet, dans un grand nombre de colonies, de recruter d'autorité les prestataires, même après qu'ils ont satisfait à la prestation, pour exécuter des travaux urgents en cas de sinistre, de calamité publique ou de circonstances exceptionnelles (1). — De plus, à Madagascar, au Cameroun et au Togo, les arrêtés locaux qui ont énuméré les infractions spéciales au régime de l'indigénat comprennent parmi ces infractions, soit « le refus ou la négligence apportés à obéir aux réquisitions faites en cas d'accident, tumulte, naufrage, inondation, incendie, invasion de sauterelles ou autres calamités » (2), soit « l'insoumission aux réquisitions de l'administration pour travaux publics essentiels » (3), soit « le refus d'exécuter les travaux ou de prêter les concours réclamé par réquisition écrite ou verbale, dans un cas intéressant l'ordre, la sécurité ou l'utilité publique, ainsi que dans les cas d'incendie, naufrage, famine, épizootie et autres sinistres ou calamités » (4).

Dans quelques colonies, des arrêtés des lieutenants-gouverneurs ont déterminé les conditions du portage et les salaires des porteurs (5). C'est le mode le plus usuel de travail forcé, probablement aussi le plus difficile à supprimer, tant que le réseau de routes ne sera pas achevé. Les arrêtés qui définissent et énumèrent les sanctions de police administrative comprennent souvent aussi parmi les infractions spéciales à l'indigénat le fait, par les porteurs, piroguiers, convoyeurs et guides, d'abandonner leur travail sans motif valable (6).

Il convient enfin de mentionner ici les mesures prises à une

---

(1) Côte d'Ivoire : Art. 9 de l'arrêté du lieutenant-gouverneur du 25 octobre 1919 (R. 1921, 1, 522). — Mauritanie et Niger : Art. 10 de l'arrêté du gouverneur général du 20 décembre 1918 (R. 1920, 1, 413). — Dahomey : Art. 10 de l'arrêté du lieutenant-gouverneur du 8 février 1919 (R. 1920, 1, 793). — Guinée : Art. 11 de l'arrêté du lieutenant-gouverneur du 17 juillet 1919 (R. 1920, 1, 801). — Afrique équatoriale: Art. 9 de l'arrêté du gouverneur général du 7 janvier 1925 (R. 1926, 1, 224). — Cameroun : Art. 7 de l'arrêté du Commissaire de la République du 9 mars 1927 (R. 1928, 1, 610).

(2) Madagascar : arrêté du gouverneur général du 4 décembre 1912 (R. 1920, 1, 223), art. 15, 3°.

(3) Cameroun : arrêté du Commissaire de la République du 4 octobre 1924 (J. O. Cameroun, 15 octobre 1924).

(4) Togo : arrêté du Commissaire de la République du 24 mai 1923 (R. 1925, 1, 263), art. 2, 14°. Cet arrêté réprouve également l'abandon du travail par les ouvriers et employés de chantiers publics.

(5) P. ex. arrêté du lieutenant-gouverneur de la Guinée du 1er mars 1913, modifié le 17 avril 1926 (J. O. Guinée, 15 mars 1913 et 1er mai 1926) ; arrêté du lieutenant-gouverneur du Gabon du 6 décembre 1926 (R. 1928, 1, 67) ; arrêté du lieutenant-gouverneur du Tchad du 5 juillet 1927 (R. 1928, 1, 72) ; arrêtés du commissaire de la République au Cameroun du 16 février 1917, modifié les 24 janvier et 10 février 1920 (J. O. Cameroun, 1er avril 1917, 1er février et 1er mars 1920).

(6) Cameroun : arrêtés précités. — Togo : arrêté précité du 24 mars 1923, 50°.

époque récente pour utiliser les contingents militaires à l'exécution de travaux d'intérêt général. Il ne s'agit pas là, à vrai dire, de travail forcé à proprement parler, mais bien plutôt de l'organisation de compagnies du génie, composées de recrues habillées, logées et nourries par le gouvernement, encadrées par des militaires de carrière et soumises à la discipline et à la hiérarchie militaires. Néanmoins, c'est une main-d'œuvre fournie par le recrutement, et qui a le caractère nettement obligatoire.

A Madagascar, un décret du 3 juin 1926 (1) permet de convoquer, par arrêté du gouverneur général, les hommes de la deuxième portion du contingent indigène qui, aux termes de l'article 9 du décret du 4 décembre 1919 (2), restent dans leurs foyers à la disposition de l'autorité militaire, au titre de l'armée active, pendant 3 ans, pour participer à l'exécution des travaux d'intérêt général nécessaires au développement économique de la colonie, tout en restant soumis aux obligations militaires définies par l'article précité.

Ce décret renvoie pour les détails d'organisation à un arrêté du gouverneur général, qui a été pris le 29 novembre 1926 (3), et qui organise un service spécial, dit « service de la main-d'œuvre des travaux d'intérêt général ». Cet arrêté répartit les travailleurs par sections entre les différents chantiers, réglemente l'entretien de ces travailleurs, et détermine les sanctions disciplinaires (consigne et prison) réprimant la négligence, la paresse, l'absence injustifiée et le refus d'obéissance.

En Afrique occidentale, où déjà des arrêtés du gouverneur général des 19 février et 10 septembre 1925 (4) avaient réglementé « le concours prêté par l'armée à des œuvres ou entreprises civiles », un décret du 31 octobre 1926 (5), conçu dans les mêmes termes que celui du 3 juin précédent pour Madagascar, a autorisé la convocation de la deuxième portion du contingent indigène pour participer à l'exécution de travaux d'intérêt général. Ce décret a été complété par un arrêté réglementaire du gouverneur général du 4 décembre 1926 (6), qui a modifié les arrêtés de 1925 précités.

En Nouvelle-Calédonie, un arrêté du gouverneur du 25 février 1931 (7), puis un arrêté du 15 juin 1932 (8), réglementent le travail public obligatoire.

Les appels de main-d'œuvre indigène obligatoire peuvent être faits dans les cas suivants : plantons dans les divers services publics ; infirmiers ; manœuvres ou aides pour le service des

(1) R. 1926, 1, 527.
(2) R. 1920, 1, 222.
(3) J. O. -Madagascar, 4 déc. 1926. — Un arrêté du 28 décembre 1928 a créé un cadre local d'un corps d'encadrement des pionniers (R. 1929, 1, 594).
(4) R. 1926, 1, 365.
(5) R. 1927, 1, 62.
(6) R. 1927, 1, 293. — Un arrêté du gouverneur général du 14 avril 1930 (J. O. Afrique occidentale 19 avril 1930) a alloué une prime journalière aux travailleurs ainsi recrutés.
(7) J. O. Nlle Calédonie 7 mars 1931.
(8) J. O. Nlle Calédonie, 9 juillet 1931

postes et télégraphes (entretien des lignes télégraphiques, porteurs de courrier postal) ; travailleurs ou aides pour les travaux publics et les travaux topographiques (passeurs de bac, accompagnant les ingénieurs conducteurs de travaux et géomètres sur le terrain) ; service du port, de la douane, de l'administration pénitentiaire et du lazaret (canotiers).

La durée des appels est d'une année au maximum.

En principe, ne seront recrutés que les indigènes célibataires, âgés de 18 à 22 ans.

Les indigènes ainsi employés ont droit à des salaires, à la nourriture, au logement, à l'habillement et aux soins médicaux dans des conditions à déterminer par arrêté du gouverneur. Cet arrêté a été pris le 13 mai 1931 (1).

SECTION III

Travail obligatoire.

§ 592

Généralités. — Le travail obligatoire, qui doit être distingué du travail « forcé », obtenu par voie de réquisition de l'autorité administrative, est le travail obtenu par des moyens indirects destinés à combattre l'oisiveté de certains indigènes, moyens tels que l'établissement de l'impôt personnel ou la définition et la répression du vagabondage. Les indigènes ainsi contraints de travailler et de produire demeurent libres de le faire pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, moyennant salaire. Ils demeurent libres, également, de choisir le genre de travail qu'ils préfèrent et de travailler dans la mesure et aux heures qui leur conviennent. Bien qu'en travaillant ils subissent une certaine contrainte, puisqu'il s'agit pour eux d'éviter des poursuites résultant du non-payement de l'impôt ou des peines réprimant le vagabondage, ils demeurent dans la catégorie des travailleurs libres (2).

(1) J. O. Nouvelle Calédonie, 23 mai 1931.

(2) Le travail obligatoire, tel que nous le définissons, se justifie par cette idée que la loi du travail s'impose à tous les hommes, blancs, noirs ou jaunes, et que l'oisiveté est un vice.

Dans une circulaire du 30 décembre 1925 (J. O. de Madagascar du 9 janvier 1926, page 59, 1er colonne) le gouverneur général, M. Marcel Olivier, a très opportunément développé la même idée : « Un homme, dit cette circulaire, n'a jamais le droit de ne rien faire. Il a des devoirs vis-à-vis de lui-même, vis-à-vis de sa famille, vis-à-vis de la collectivité tout entière. Le plus pressant, c'est de s'alimenter convenablement, ainsi que les siens ; c'est de sortir de cet état de vie ralentie dans lequel beaucoup trop se complaisent et s'attardent ; c'est de cesser de vivre en parasite de la collectivité, au progrès et au développement de laquelle il a le devoir de contribuer par son effort, de quelque nature que ce soit ; c'est, en un mot, de se plier à cette inexorable loi dont l'observation, seule, lui permettra de s'élever dans la hiérarchie sociale et humaine ».

L'instruction obligatoire qui, en réalité, porte atteinte à la liberté individuelle, se justifie, dans les pays où elle existe, par les mêmes principes.

§ 593

Vagabondage. — Le jour même où l'esclavage était aboli dans les colonies françaises par décret du 27 avril 1848, un autre décret de la même date avait pris des mesures particulièrement sévères pour la répression de la mendicité et du vagabondage. Les « mendiants, gens sans aveu ou vagabonds » étaient mis à la disposition du gouvernement pour être employés au profit de l'Etat à des travaux publics dans des ateliers de discipline, ou au dehors sous la garde des agents de la force publique. Cette disposition a été abrogée par l'article 18 du décret du 13 février 1852 sur l'immigration. L'article 16 de ce même décret définit les vagabonds ou gens sans aveu : « ceux qui n'ayant pas de moyens de subsistance et n'exerçant habituellement ni métier ni profession, ne justifient pas d'un travail habituel par un engagement d'une année au moins ou par leur livret ». Le vagabondage est puni des peines prononcées par le code pénal colonial (aujourd'hui, par le code pénal métropolitain appliqué aux colonies par la loi du 8 janvier 1877).

Le décret de 1852 n'est applicable qu'aux colonies existant à cette époque. Mais les décrets du 6 mars 1877, en rendant le code pénal applicable à toutes les colonies, y ont étendu les articles 269 à 282 sur le vagabondage et la mendicité. Le code pénal spécial aux indigènes, édicté en Indo-Chine par le décret du 31 décembre 1912 (1), modifie à peine le texte des articles 269 et 273.

Dans quelques colonies, néanmoins, le législateur a jugé nécessaire de donner du vagabondage une définition plus compréhensive et de réprimer toutes les fraudes.

A Madagascar, un décret du 28 août 1921 (2) répute vagabonds et punit comme tels « les indigènes et assimilés qui, sauf le cas d'inaptitude au travail, ne justifient pas de moyens réguliers et avouables d'existence, provenant soit de leurs biens propres, soit de leur travail, pour leur propre compte ou pour celui d'autrui, et ceux qui n'ont pas de domicile certain ou de résidence habituelle, fixe ou variable, suivant la nature de leur profession. » La peine peut monter jusqu'à un an d'emprisonnement. Les contrats fictifs et engagements supposés passés par des européens ou indigènes pour dissimuler le vagabondage sont punis de 3 mois à un an d'emprisonnement et de 50 à 3.000 fr. d'amende. La même peine est prononcée contre ceux qui fournissent habituellement asile à des vagabonds.

En Annam, une ordonnance royale du 7 juin 1919, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 19 septembre suivant (3), a défini les vagabonds : « les individus dépourvus de ressources, n'exerçant habituellement ni métier ni profession, et sur lesquels le village fournit de mauvais renseignements reconnus exacts. »

---

(1) R. 1913, 1, 284.
(2) R. 1922, 1, 52.
(3) R. 1920, 1, 1172.

Des dispositions répressives spéciales ont été édictées contre le vagabondage, en Afrique occidentale, par décret du 29 mars 1923 (1) ; en Afrique équatoriale, par décret du 11 avril 1930 (2). Au Togo, un arrêté du commissaire de la République du 24 septembre 1922 (3) a interdit le vagabondage et l'a placé au nombre des infractions spéciales à l'indigénat énumérées et réprimées par l'arrêté du 12 août 1921 (4). Au Cameroun, un décret du 6 mai 1924 (5) a reproduit les termes du décret du 29 mars 1923 précité.

§ 594

Cultures obligatoires. — La culture obligatoire constitue une forme particulière du travail obligatoire.

L'indigène est tenu de travailler dans une mesure déterminée, dans l'intérêt de la collectivité dont il fait partie. — S'il ne travaille pas dans cette mesure, il est punissable.

Ensemble des colonies. — Le décret du 21 août 1930 (6) étudié ci-dessus (2), qui réglemente le travail public obligatoire (forcé) aux colonies, dispose, à l'article 7, qu'il ne pourra être institué de cultures obligatoires que dans les formes et règles prévues par l'article 3 du même décret, et seulement dans le cas de lutte contre la disette ou pour des fins d'enseignement agricole expérimental.

Afrique équatoriale. — Pour combattre la famine ayant sévi dans plusieurs régions des colonies du groupe, l'arrêté du gouverneur général du 26 février 1920 (7), relatif au développement des cultures vivières, prescrit aux chefs de subdivisions administratives de déterminer, pour chaque village, les superficies qui devront être plantées ou ensemencées par les habitants, de façon à fournir une quantité de produits suffisant à leur alimentation.

Les indigènes qui se refusent à exécuter les travaux nécessaires à ces cultures vivrières de village sont punis conformément à l'arrêté du gouverneur général du 13 septembre 1910 (8) sur les infractions spéciales à l'indigénat.

Cameroun. — L'arrêté du commissaire de la République du 31 décembre 1920 (9) rend obligatoires les cultures vivrières et l'élevage. Les collectivités indigènes, les propriétaires de biens

---

(1) R. 1923, 1, 313.
(2) R. 1930, 1, 401.
(3) R. 1923, 1, 479.
(4) R. 1922, 1, 380.
(5) R. 1924, 1, 455.
(6) R. 1931, 1, 27.
(7) R. 1921, 1, 254. — Circulaires du gouverneur general du 26 février 1920 (J. O. Afrique équat. 15 mars 1920, p. 155), et du 4 février 1924 (J. O. Afrique équat. 15 mars 1924, p. 169.
(8) R. 1917, 1, 81.
(9) J. O. Cameroun, 1er janvier 1921.

privés, les chefs d'entreprises publiques et privées sont tenus de justifier de la mise en culture vivrière d'une superficie jugée suffisante ou de la possession d'un troupeau ou d'une quantité de volailles jugée suffisante pour alimenter largement les membres de la collectivité indigène, les propriétaires et détenteurs, les employés, ouvriers et manœuvres des entreprises publiques et privées.

Les contrevenants relevant des tribunaux français sont punis de peines de simple police. Les délinquants relevant des tribunaux indigènes sont passibles des peines disciplinaires réprimant les infractions spéciales à l'indigénat (1).

SECTION IV

Travail des prestataires.

§ 595

Généralités. — Les prestations ne constituent pas un travail forcé, au sens juridique de ces mots. Il s'agit d'un impôt direct auquel sont applicables les règles relatives à l'assiette, à la liquidation et à la perception des contributions directes. L'impôt des prestations est donc perçu sur rôles nominatifs établis, approuvés et apurés dans les mêmes formes que les rôles des autres contributions directes. Etant effectuées à titre d'impôt, les prestations ne donnent jamais lieu à rémunération. Elles ont, en règle générale, pour objet, l'exécution de travaux d'intérêt communal ou régional, tels que travaux de vicinalité, d'hygiène, etc. Parfois, cependant, elles ont pour objet des travaux d'intérêt général. Elles ont pour effet d'éviter d'autres impôts qui seraient perçus en argent.

Législation locale. — La législation locale sur les prestations résulte, à la Nouvelle-Calédonie, d'un arrêté du gouverneur du 9 janvier 1899 (2), complété par une circulaire du 2 mars 1929 (3) et un arrêté du 12 mars 1929 (4), fixant le taux de rachat ; — en Océanie, d'arrêtés du gouverneur des 23 décembre 1904 (5) et 24 janvier 1906 (6) ; — en Cochinchine, en Annam et au Tonkin, d'une réglementation si touffue qu'il est impossible d'en donner ici l'énumération (7) ; — au Cambodge, d'une ordonnance royale du 20 septembre 1917, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 31 décembre

(1) Arrêté du Commissaire de la République du 4 octobre 1924 (J. O. Cameroun, 15 oct. 1924).
(2) R. 1901, 1, 117.
(3) J. O. Nouvelle-Calédonie, 16 mars 1929.
(4) J. O. Nouvelle-Calédonie, 23 mars 1929.
(5) R. 1906, 1, 335.
(6) R. 1907, 1, 178.
(7) Les arrêtés et autres actes applicables, extrêmement nombreux, ne paraissent même pas avoir été tous insérés aux publications officielles locales. Les assujettis n'ont pas toujours la possibilité de connaître exactement leurs droits et leurs obligations en la matière.

1917 (1), en ce qui concerne les cambodgiens et assimilés, et d'un arrêté du gouverneur général du même jour (2), en ce qui concerne les annamites et asiatiques étrangers ; — au Laos, d'un arrêté du résident supérieur du 12 mai 1914 (3), complété par arrêté du 22 novembre 1915 (4) concernant les khas et assimilés ; — à Madagascar, d'arrêtés du gouverneur général des 3 novembre 1920 (5), 25 janvier 1924 (6), 16 novembre 1926 (7), 13 avril 1927 (8), 3 novembre 1920 (9), 20 juin 1931 (10) ; — en Afrique occidentale, de l'arrêté du gouverneur général du 25 novembre 1912 (11), abrogé le 31 décembre 1917 (12), remis en vigueur le 23 septembre 1918 (13), et d'arrêtés des lieutenants-gouverneurs, pris en exécution d'une circulaire du 12 septembre 1930 (14) ; — en Afrique équatoriale, de l'arrêté du gouverneur général du 7 janvier 1925 (15), qui abroge les arrêtés antérieurs ; — au Togo, d'un arrêté du commissaire de la République du 3 juillet 1922 (16) ; — au Cameroun, d'un arrêté du commissaire de la République du 9 mars 1927 (17) ; — à la Côte des Somalis, d'un arrêté du gouverneur du 24 janvier 1931 (18).

En principe général, l'impôt est dû par tous les indigènes ou assimilés compris dans de certaines limites d'âge, avec exemption des femmes, des infirmes, et de diverses catégories de personnes. Les prestations ne sont applicables qu'à certains travaux limitativement déterminés, et dont le programme est fixé au commencement de chaque année, par une commission, comme en Nouvelle-Calédonie, ou suivant un plan de campagne annuel, comme en Afrique occidentale ou équatoriale et à Madagascar. Les assujettis, ou certaines catégories d'entre eux (Madagascar) sont autorisés

(1) R. 1919, 1, 338.
(2) R. 1919, 1, 339.
(3) R. 1916, 1, 299.
(4) R. 1917, 1, 487.
(5) R. 1921, 1, 879. — Addendun du 10 avril 1924 (R. 1925, 1, 600), et circulaire du 3 novembre 1920 (J. O. Madagascar, 6 nov. 1920).
(6) R. 1925, 1, 595.
(7) J. O. Madagascar, 27 nov. 1926.
(8) *Ibid.*, 23 avril 1927. — Circulaire du 13 janvier 1928 (J. O. Madagascar, 18 févr. 1928). — Arrêté du 15 mai 1930 (R. 1931, 1, 602).
(9) R. 1921, 1, 879 (6 fois modifié).
(10) R. 1932, 1, 557.
(11) R. 1914, 1, 357.
(12) R. 1920, 1, 291.
(13) R. 1920, 1, 328. — Complété par arrêté du 26 juillet 1919 (R. 1920, 1, 328), mais abrogé le 18 juin 1931 (R. 1932, 1, 211).
(14) Sénégal : Délibération du conseil colonial du 7 novembre 1930 (J. O. Sénégal, 1er janv. 1931). — Soudan : Arrêté du 30 octobre 1930 (R. 1932, 1, 318) ; — Guinée : Arrêté du 13 octobre 1930 (R. 1932, 1, 318) ; — Côte d'Ivoire : Arrêté du 20 novembre 1930 (R. 1931, 1, 256) ; — Dahomey : Arrêté du 29 octobre 1930 (R. 1932, 1, 320) ; — Haute-Volta : Arrêté du 7 novembre 1930 (J. O. Haute-Volta, 15 janv. 1931) ; — Mauritanie ; Arrêté du 15 novembre 1930 (J. O. Afrique occid. 20 déc. 1930) ; — Niger : Arrêté du 15 nov. 1930 (J. O. Afrique occid. 20 déc. 1930).
(15) R. 1926, 1, 224. — Circulaire du 16 mai 1925 (R. 1926, 1, 242).
(16) R. 1923, 1, 469.
(17) R. 1928, 1, 610.— L'énumération ci-dessus est nécessairement fort incomplète, la réglementation des prestations étant sans cesse remaniée dans toutes les colonies.
(18) J. O. Côte des Somalis, mai 1931.

à racheter leurs prestations suivant un taux de conversion déterminé. Le nombre de journées imposables est très-variable. Il ne peut en général dépasser 15 par an.

SECTION V

Travail contractuel.

§ 596

Généralités. — Le travail contractuel est essentiellement libre. Cette liberté a été reconnue et consacrée par les textes (1). Elle ne signifie point que le travail ne puisse être réglementé, même que le recrutement des travailleurs ne puisse être interdit (2), mais seulement que le travail ne peut jamais être imposé, hors des cas spécifiés plus haut.

La réglementation du travail indigène n'a fait l'objet d'aucune mesure d'ensemble. Les seuls documents généraux se réduisent à deux circulaires du ministre des colonies : l'une, du 22 juillet 1924 (3), relative aux mesures de protection sanitaires à prendre sur tous les chantiers publics et privés de travailleurs indigènes ; l'autre, du 4 octobre 1924 (4), concernant les mesures de protection sanitaire à appliquer aux travailleurs indigènes destinés à l'extérieur, et notamment les conditions d'aptitude physique à exiger et les règles d'hygiène à observer depuis le moment du départ des travailleurs jusqu'à leur rapatriement.

Dans les diverses colonies, le travail a été réglementé, soit par arrêtés locaux, comme en Indo-Chine, en Nouvelle-Calédonie et en Océanie, soit par décrets, comme dans les colonies d'Afrique. Aucun principe ni aucun texte ne rend nécessaire l'intervention de décrets. Il s'agit essentiellement de prescriptions réglementaires, et de législation concernant les indigènes, c'est-à-dire de matières rentrant dans la compétence normale des chefs de colonie (5). Le décret n'est nécessaire, et il n'est intervenu dans les trois premières colonies, que lorsqu'il s'agissait d'approuver les pénalités d'un arrêté, ou d'établir une juridiction, ou de créer un organe financier. Dans les colonies d'Afrique, où il a été statué par décrets, la matière est devenue de la compétence du législateur métropolitain (6) : les décrets ont, d'ailleurs, largement renvoyé pour le détail à des mesures d'exécution qui ont été prises par arrêtés locaux.

Si les décrets ou arrêtés concernant le contrat de travail peuvent apporter quelque gêne aux entrepreneurs qui emploient la main-d'œuvre indigène, ils n'entraînent pourtant, en principe, à la charge de l'administration, aucune obligation à indemnité, alors même que ces entrepreneurs ont traité avec elle et que la

(1) Décret du 4 mai 1922 sur le régime du travail en Afrique équatoriale (R. 1922, 1, 769), art. 1er : « Le travail est libre dans tout le territoire de l'Afrique équatoriale française. Les indigènes peuvent s'engager à leur gré, soit à forfait, soit comme journaliers, soit comme ouvriers permanents ».

(2) Conseil d'Etat, 13 mai 1927 (R. 1930, 3, 123).

(3) Bull off. du ministère des colonies 1924, p. 1159.

(4) *Ibid.*, p. 1607.

(5) V. Ch. III, §§ 135 à 139.

(6) V. Ch. III, § 136.

réglementation affecte l'exécution du marché. Il n'en serait autrement que si les conditions imposées par les règlements prenaient le caractère d'entraves arbitraires, ou si elles mettaient les entrepreneurs dans l'impossibilité de se conformer à leurs obligations, créant ainsi une véritable imprévision (1).

§ 597

Indo-Chine. — Les textes essentiels, en Indo-Chine, sont l'arrêté du gouverneur général du 26 août 1899 (2), sur les livrets d'identité et les contrats de travail des indigènes travaillant au compte d'européens, rendu pour le Tonkin, étendu à l'Annam, à la Cochinchine et au Cambodge par arrêté du 5 février 1902 (3), et au Laos par arrêté du 31 décembre 1911 (4) ; — l'arrêté du gouverneur général du 13 avril 1909 (5), réglementant la main-d'œuvre indigène dans les exploitations agricoles en Cochinchine ; — l'arrêté du gouverneur général du 11 novembre 1918 (6), réglementant la main-d'œuvre agricole indigène et l'organisation d'une inspection du travail en Cochinchine, approuvé, en ce qui concerne les dispositions pénales, par décret du 25 décembre 1919 (7), — et l'arrêté du gouverneur général du 25 octobre 1927 (8), rendu pour toute l'Indo-Chine, réglementant la protection de la main-d'œuvre indigène et asiatique étrangère employée par contrat sur les exploitations agricoles, industrielles et minières, approuvé pour les sanctions par décret du 18 février 1928 (9). Ces arrêtés ne s'abrogent que partiellement les uns les autres.

L'inspection générale du travail a été créée par arrêté du gouverneur général du 19 juillet 1927 (10), modifié le 16 janvier 1932 (11).

Un arrêté du 16 juillet 1930 (12) a réglementé la profession de recruteur de main-d'œuvre.

Cette législation locale est complétée par 3 décrets, celui du 30 janvier 1929 (13), créant une juridiction spéciale pour la répres-

(1) Conseil d'Etat, 9 mars 1928 (R. 1928, 3, 17), et conclusions de M. Latournerie, commissaire du gouvernement.

(2) R. 1900, 1, 216. — Un arrêté du gouverneur de la Cochinchine du 30 septembre 1912 (Bull. adm. Cochinchine 1912, p. 2310), a étendu les dispositions de cet arrêté aux indigènes des deux sexes en service chez des asiatiques.

(3) R. 1902, 1, 224.

(4) R. 1913, 1, 589.

(5) R. 1910, 1, 353.

(6) R. 1919, 1, 434.

(7) R. 1920, 1, 282. — Rendu applicable à Kouang-tchéou-Wan par arrêté du 19 décembre 1927 (R. 1928, 1, 358, n° 2).

(8) R. 1928, 1, 358.

(9) R. 1928, 1, 375. — Cet arrêté est suivi de deux autres de la même date : l'un, sur l'émigration de la main d'œuvre tonkinoise (*ibid.*, 375) ; l'autre, sur l'institution du pécule (*ibid.*, 384).

(10) R. 1928, 1, 305. — Des inspections du travail avaient été créées en Cochinchine par l'arrêté précité du 11 novembre 1918 et un arrêté d'organisation du 28 du même mois (R. 1919, 1, 454), au Tonkin par arrêté du 30 avril 1926 (R. 1927, 1, 650), en Annam et au Cambodge par arrêtés du 10 juin 1927 (R. 1928, 1, 298 et 357). Les détails d'application de l'arrêté du gouverneur général du 25 octobre 1927 ont été réglés au Cambodge par arrêté du résident supérieur du 6 novembre 1928 (R. 1929, 1, 579), modifié le 29 avril 1932 (J. O. Indochine, 4 mai 1932).

(11) J. O. Indo-Chine, 23 janvier 1932.

(12) J. O. Indo-Chine, 30 juillet 1930.

(13) R. 1929, 1, 337.

sion des infractions au contrat de travail ; celui du 1er mai 1929 (1), instituant une caisse autonome du pécule ; celui du 6 novembre 1930 (2), établissant au profit de cette caisse la prescription quinquennale.

L'arrêté du 26 août 1899 ne contient qu'un petit nombre de dispositions, relatives au livret, à la durée de l'engagement, qui ne peut excéder un an, au droit de résiliation qui appartient à chaque partie, lorsqu'aucune durée n'a été stipulée, sauf préavis de quinze jours, aux juridictions compétentes et aux sanctions civiles et pénales (3).

De l'arrêté du 11 novembre 1918 il ne subsiste que les articles 5, 6 et 7, relatifs au livret et à l'exemption d'impôts et de charges des engagés, les articles 50 à 57 sur l'inspection du travail, et les articles 61 à 67 sur les pénalités (4). L'arrêté du 15 avril 1909 a été abrogé à l'exception des articles 1 à 4, autorisant les exploitations agricoles à s'organiser en villages (5).

L'arrêté du 25 octobre 1927, en 101 articles, est le texte fondamental en la matière. Il traite de la passation des contrats d'engagement, du recrutement des travailleurs pour un autre pays de l'Union ou pour l'extérieur, de la surveillance administrative, des conditions du travail agricole, des salaires et des avances, de la nourriture et de l'approvisionnement des travailleurs, de la comptabilité des engagistes, de la protection de la santé des engagés, de leur habitation, habillement, alimentation en eau, des soins médicaux, des mesures de protection des femmes et des enfants, du rapatriement, de la résiliation, du transfert et du renouvellement des contrats, des réclamations et des sanctions.

La durée des engagements ne peut excéder 3 ans, ni la journée de travail durer plus de 10 heures. Le repos hebdomadaire est obligatoire. Les salaires doivent être payés au moins une fois par mois.

Un pécule est organisé en faveur des travailleurs indigènes par le 3e décret précité du 25 octobre 1927 (6). La comptabilité de ce pécule a été réglementée par arrêté du 29 décembre 1927 (7). Le décret précité du 1er mai 1929 a institué une caisse autonome pour recevoir et gérer les fonds du pécule, et le décret également précité du 6 novembre 1930 a fait bénéficier cette caisse de la prescription quinquennale. — Ce pécule est obligatoirement constitué par une retenue de 5 % sur les salaires du travailleur, par une contribution égale de l'employeur, et par les versements volontaires du travailleur.

(1) R. 1929, 1, 468.
(2) R. 1931, 1, 434.
(3) En fait, cet arrêté n'a point été appliqué aux ouvriers, mais seulement aux domestiques.
(4) Art. 97 de l'arrêté du 25 octobre 1927.
(5) Art. 68 du décret du 11 novembre 1918, et art. 96 du décret du 25 octobre 1927. — Cpr. t. 1er, Ch. III, § 78, p. 195.
(6) R. 1928, 1, 384. — Complété par arrêté du 1er août 1928 (R. 1929, 1, 559) et modifié par arrêtés des 28 juin 1930 (R. 1931, 1, 384) et 9 juin 1931 (J. O. Indochine, 13 juin 1931).
(7) J. O. Indo-Chine, 4 janv. 1928.

Les infractions à la réglementation du travail sont punies par les articles 61 à 67 de l'arrêté du 11 novembre 1918, généralisées, maintenues en vigueur et approuvées comme il a été dit plus haut. Parmi ces infractions, dont l'énumération comprend des faits punis, soit de peines de simple police, soit de peines correctionnelles, il convient de relever l'abandon de l'exploitation, en cours de contrat, sans motif légitime : la rupture du contrat, ou le manquement aux obligations consenties, est ainsi érigé en délit.

Le décret précité du 30 janvier 1929 a institué une juridiction spéciale pour connaître de ces infractions. Les contrôleurs du travail sont investis en cette matière des pouvoirs de juge de simple police. Ils prononcent sans appel. Ils sont, en outre, spécialement habilités pour rechercher et constater, concurremment avec les officiers de police judiciaire, les infractions concernant le débauchage et l'abandon de contrat, en rassembler les preuves et en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

L'arrêté du 25 octobre 1927 est applicable : 1° en totalité, aux travailleurs employés par contrat dans les exploitations agricoles et à leurs engagistes ; 2° en ce qui concerne les articles 1 à 31 inclus, 64 à 67 inclus, 69 à 74 inclus, 76 à 85 inclus, 87 à 102 inclus, aux travailleurs employés sur contrat dans les exploitations industrielles et minières et à leurs engagistes ; 3° en ce qui concerne les articles 62, 64 à 67 inclus, 69, 70, 72, 73 et 74 (mesures sanitaires, logement et habillement) aux travailleurs libres (1) résidant sur les exploitations et à leurs engagistes.

Ce même arrêté n'est pas applicable aux conventions de travail intervenant entre engagés indigènes ou assimilés et engagistes indigènes ou assimilés, dont les rapports contractuels sont régis par la loi annamite, conformément à l'article 11 du décret du 25 juillet 1864 et à l'article 112 du décret du 16 février 1921 (2). Conformément au principe général, les engagés indigènes ou assimilés et leurs engagistes pourraient, par une déclaration expresse de leur contrat, se placer sous le régime du 1er décret du 25 octobre 1927, qui leur deviendrait ainsi applicable.

Un décret du 2 avril 1932 (3), analysé plus loin (4), a organisé en Indo-Chine la conciliation et l'arbitrage dans les différends collectifs entre les ouvriers ou employés indigènes ou asiatiques assimilés et leurs employeurs. Ce même décret frappe de peines d'emprisonnement et d'amende le fait, par un ouvrier ou employé indigène d'un service privé d'utilité publique, de cesser son travail, soit seul, soit en coordination avec d'autres, sans avoir donné un préavis de deux semaines au moins, la cessation collective de travail poursuivant un but autre que le règlement d'ordre professionnel, et la provocation à cette cessation collective.

La législation résumée ci-dessus a été complété dans les différents pays de l'Indo-Chine par des arrêtés locaux : — au Tonkin, par

(1) C'est-à-dire à la main d'œuvre non réglementée.
(2) V. Ch. XIV, § 517.
(3) R. 1932.
(4) V. § 614, p. 576.

un arrêté du résident supérieur du 17 novembre 1925 (1), resté en vigueur en tout ce qui n'est pas contraire aux arrêtés du gouverneur général du 25 octobre 1927 ; — en Cochinchine, par une circulaire du gouverneur du 22 décembre 1927 (2) et un arrêté du même du 26 juin 1928, approuvé par le gouverneur général le 11 juillet suivant (3), édictant les mesures de détail pour l'application de l'arrêté du 25 octobre 1927 ; — en Annam, par un arrêté du résident supérieur du 2 mars 1928 (4), approuvé le 31 ; — au Cambodge, par un arrêté du résident supérieur du 6 novembre 1928, approuvé le 24 avril 1929 (5).

Les textes énumérés ci-dessus sont les principaux. La législation est extrêmement touffue, et aurait besoin d'être codifiée (6).

§ 598. —

Nouvelle-Calédonie. — Un arrêté du gouverneur du 4 octobre 1929 (7), dont l'article 21 abroge toutes dispositions antérieures contraires, et notamment un arrêté du 8 août 1882, a fixé les conditions d'emploi, dans la colonie, de la main-d'œuvre indigène de race océanienne (néo-calédoniens, loyaltiens, néo-hébridais et wallisiens).

Cet arrêté est très semblable à ceux de l'Indo-Chine.

Les infractions aux dispositions de l'arrêté sont punies des peines de simple police ou correctionnelles, suivant le cas. En ce qui concerne les indigènes, elles sont réprimées par les sanctions de police administrative édictées par le décret du 29 septembre 1928 (8). En cas d'insubordination habituelle, refus de travail ou évasion, le chef du service des affaires indigènes peut prononcer l'envoi de l'engagé aux ateliers de discipline.

Un arrêté du 13 mai 1931 (9) a fixé les prix minima des salaires.

Océanie — Un arrêté du gouverneur du 24 mars 1924 (10), approuvé par décret du 29 mai suivant (11), a réglementé les conditions d'engagement des travailleurs industriels et agricoles autres que ceux qui sont soumis au régime de l'immigration. Les dispositions sont analogues à celles de l'arrêté de la Nouvelle-Calédonie.

(1) Bull. admin. du Tonkin du 19 déc. 1925.
(2) Bull. admin. de la Cochinchine du 12 janv. 1928.
(3) *Ibid.*, 2 août 1928.
(4) J. O. Indo-Chine, 4 avril 1928.
(5) J. O. Indo-Chine, 27 avril 1929.
(6) Le gouvernement général a réuni, en 1929, la réglementation dans une brochure de 139 pages, contenant 58 textes différents.
(7) J. O. N^lle-Cal. 19 oct. 1929. — Réglementation antérieure : arrêtés des 8 août 1882 (J. O. N^lle-Cal. 9 août 1882), 27 février 1909 sur la carte d'identité (R. 1910, 1, 317), 21 juin 1922 sur les engagements de complaisance (R. 1923, 1, 250), 11 mai 1929 sur l'emploi de la main d'œuvre indigène dans les chantiers de travaux publics (J. O. N^lle-Cal. 15 mai 1929).
(8) R. 1929, 1, 74. — V. plus haut, Ch. XIV, § 573.
(9) J. O. N^lle-Cal. 23 mai 1931.
(10) R. 1926, 1, 883.
(11) J. O. 1er juin 1924.

§ 599

Madagascar. — Dans cette colonie, comme dans les précédentes, les contrats de travail avaient d'abord été réglementés par arrêtés locaux. Un arrêté du gouverneur général du 20 août 1920 (1), notamment, contenait, en 11 articles, un petit nombre de dispositions relatives aux clauses essentielles du contrat, au visa de l'administration, à la résiliation et aux pénalités. Des conseils d'arbitrage, institués par décret du 22 octobre 1906 (2), avaient été réorganisés par décret du 10 juin 1921 (3).

Toute cette législation a été remaniée et refondue en un seul acte, le décret du 22 septembre 1925 (4), qui régit encore aujourd'hui la matière, et qui a été complété, pour les détails d'exécution, par deux arrêtés du gouverneur général des 30 décembre 1925, fixant les tarifs de procédure et le modèle du livret et du registre d'employeur et une circulaire du même jour concernant l'application du décret (5).

Ce décret, très étendu, en 92 articles, traite successivement du recrutement, du statut des travailleurs, de l'office central et des offices régionaux du travail, de l'inspection du travail, des contrats de travail, des interruptions du travail, des sanctions du contrat de travail, des infractions à la réglementation du travail, des pénalités, de la compétence, et des conseils d'arbitrage, qui sont réorganisés en grand détail (6) et dont il sera question plus loin (7).

Un arrêté du gouverneur du 26 novembre 1929 (8) a créé un « office de la production et du crédit agricole », ayant notamment dans ses attributions l'étude des questions de recrutement et d'utilisation de la main-d'œuvre agricole.

Un autre arrêté du 6 novembre 1930, complété par instruction du même jour (9), a organisé, par voie de recrutement libre, des sections de travailleurs indigènes destinés à concourir, avec les travailleurs prélevés sur la 2e partie du contingent indigène (10), à l'exécution des travaux généraux.

Un arrêté du 28 juillet 1931 a réglementé le déplacement des travailleurs indigènes (11).

(1) R. 1921, 1, 851. — Cet arrêté peut être comparé à celui du gouverneur général de l'Indo-Chine du 26 août 1899, précité.
(2) R. 1907, 1, 119.
(3) R. 1921, 1, 999.
(4) R. 1926, 1, 205. — Modifié en ses articles 58 et 59 par décret du 3 novembre 1928 (R. 1929, 1, 245) et en son article 31 § 2 par décret du 7 janvier 1929 (R. 1929, 1, 343).
(5) J. O. Madagascar, 19 janv. 1926.
(6) Art. 57 à 92. — Les conseils d'arbitrage ont pour objet exclusif, comme les conseils de prudhommes de la métropole, de connaître des différends entre patrons et salariés. Ils sont, par suite, incompétents pour statuer sur des litiges naissant du contrat de louage de services, par exemple, d'un marché conclu entre un entrepreneur et un exploitant patenté de carrières de pierre (Trib. de 1re inst. de Tananarive, 30 janvier 1923, R. 1924, 3, 236).
(7) V. § 614, p. 575.
(8) J. O. Madagascar, 11 janv. 1930.
(9) J. O. Madagascar, 15 nov. 1930.
(10) V. plus haut, § 591, p. 539.
(11) R. 1932, 1, 560.

§ 600

Afrique occidentale. — La législation du travail n'avait fait l'objet, en Afrique occidentale, que de mesures locales très insuffisantes, lorsqu'a été rendu le décret du 22 octobre 1925 (1), qui contient en 22 articles des dispositions détaillées sur le régime du travail, le contrat de travail, les conseils d'arbitrage et les pénalités. Ce décret a été suivi d'un arrêté d'application du gouverneur général du 29 mars 1926 (2), complété par des instructions du même jour (3). L'arrêté, pris en vertu de la délégation contenue à l'article 37 du décret, réglemente en détail le régime du travail, la condition des travailleurs, l'hygiène du travail, la prophylaxie et les soins médicaux, la surveillance administrative et les pénalités.

Par dérogation aux règles de compétence fixées par les articles 16 et 17 du décret du 16 novembre 1924 sur l'organisation judiciaire (4), les tribunaux indigènes sont exceptionnellement compétents en matière de délits commis à l'occasion des contrats de travail entre employeurs européens et travailleurs indigènes, lorsque les employeurs ont déclaré par écrit se soumettre à leur juridiction (5). Cette disposition déroge, non seulement au décret de 1924, mais aussi aux principes d'organisation judiciaire, la compétence en matière répressive ne pouvant généralement pas faire l'objet de conventions ni de déclarations privées (6). Les jugements prononcées en cette matière peuvent toujours être déférés d'office à l'homologation.

Les lieutenants-gouverneurs peuvent, en conseil, interdire à un employeur condamné pour mauvais traitements envers ses engagés la passation de tout contrat d'engagement ou de rengagement pendant une période qui ne peut excéder cinq ans. La même décision peut être prise, pour un an au plus, à l'égard de l'employeur qui a subi une condamnation pour manquements graves aux obligations résultant du contrat, passation de contrats fictifs, ou qui a bénéficié de contrats analogues passés par intermédiaires.

Un arrêté du gouverneur général du 26 décembre 1929 (7) a créé un office de la production et du crédit agricole, qui a dans ses attributions, notamment, l'étude des conditions de recrutement et d'utilisation de la main d'œuvre agricole. Un arrêté du 20 janvier 1932 (8) a créé une inspection du travail et de la main d'œuvre indigène.

Le décret du 22 octobre 1925 et l'arrêté du gouverneur général du 29 mars 1926 ont été complétés, dans chaque colonie, par des arrêtés d'exécution des lieutenants-gouverneurs (9).

(1) R. 1926, 1, 97.
(2) R. 1927, 1, 254.
(3) R. 1927, 1, 265.
(4) R. 1925, 1, 32.
(5) Art. 31.
(6) V. Ch. 566, § 486.
(7) R. 1931, 1, 214.
(8) J. O. Afrique occid., 30 janvier 1932.
(9) Sénégal : arrêté du 12 avril 1929 (R. 1930, 1, 189) ; — Circonscription de Dakar : arrêtés du 28 février 1929 (J. O. Afrique occid., 16 mars 1929) ; — Soudan : arrêtés des 14 octobre 1926, créant un office du travail (R. 1927, 1, 298), 1er décembre

§ 601

Afrique équatoriale. — La législation du travail, en Afrique équatoriale, a fait successivement l'objet des décrets des 28 mai 1907 (1), 7 avril 1911 (2), et enfin 4 mai 1922 (3), qui abroge « toutes dispositions contraires ». Ces dispositions sont complétées par arrêtés du gouverneur général du 18 février 1921 (4), sur le recrutement de la main-d'œuvre indigène, et du 11 février 1923 (5), pris pour l'application du décret du 4 mai 1922, ce dernier suivi d'une circulaire du même jour. Un arrêté du gouverneur général du 18 janvier 1927 (6) a organisé le service médical de la main-d'œuvre indigène.

Les décrets et arrêtés précités contiennent une série de mesures analogues à celles qui ont été prises pour les autres colonies. Le décret du 4 mai 1922, notamment, institue des conseils d'arbitrage, assimilables, pour la composition et les attributions, à ceux de Madagascar et de l'Afrique occidentale, dont les jugements sont définitifs et sans appel lorsque la demande ne dépasse pas 500 francs.

Certaines amendes et certaines parties des salaires acquis aux engagés ayant abandonné le travail sont versées dans une caisse spéciale, dite « caisse du travail ». Les sommes ainsi recueillies sont affectées, soit à une œuvre d'assistance indigène, soit à un service de secours aux familles nécessiteuses (7).

L'article 4 du décret du 4 mai 1922 porte que le recrutement des travailleurs se fera avec l'assentiment et sous le contrôle de l'autorité administrative, qu'il s'agisse des besoins d'entreprises d'intérêt public ou d'entreprises privées. Il ajoute qu'un arrêté du gouverneur général en fixera les modalités. L'arrêté du 11 février 1923 (8) dispose en effet que le lieutenant-gouverneur de chaque colonie du groupe fixe chaque année, par arrêté, les subdivisions ouvertes au recrutement des travailleurs, et le nombre d'hommes adultes pouvant être recrutés dans chaque subdivision, et interdit de procéder au recrutement dans les subdivisions non ouvertes et de dépasser le nombre de travailleurs fixé par

---

1926, réglementant les engagements des travailleurs indigènes (*ibid.*), 6 septembre 1927, réglementant les conditions du travail des indigènes engagés par l'administration (R. 1928, 1, 122), 12 avril 1928, modifiant celui de 1926 (R. 1929, 1, 369) ; — Guinée : arrêté du 30 août 1926 (R. 1927, 1, 298) ; — Côte d'Ivoire : arrêté du 15 mars 1927 (R. 1928, 1, 243) ; — Dahomey : arrêté du 17 août 1927 (R. 1928, 1, 242) ; — Haute Volta : arrêtés des 3 août et 6 novembre 1928 (R. 1929, 1, 377) ; — Mauritanie : arrêté du 6 novembre 1926 (R. 1927, 1, 297).

(1) R. 1907, 1, 335.

(2) R. 1911, p. 421. — Modifié par décrets du 15 juillet 1912 (J. O. Afr. équat., 28 juill. 1912), et du 16 avril 1924 (R. 1924, 1, 447).

(3) R. 1922, 1, 769.

(4) R. 1922, 1, 78.

(5) R. 1924, 1, 87. — Modifié par arrêtés du 20 janvier 1927 (J. O. Afrique équ t. 15 févr. 1927) et du 5 décembre 1929 (J. O. Afr. équat. 15 déc. 1929).

(6) R. 1928, 1, 69.

(7) Décret du 28 mai 1907, art. 30.

(8) Art. 1 et 2.

chaque subdivision. Le Conseil d'Etat, par arrêt de 13 mai 1927 (1) a conclu de ces textes, en les rapprochant de ceux qui les avaient précédés, que l'administration d'une subdivision avait pu, sans excès de pouvoir, mettre obstacle au recrutement des travailleurs par une société pour l'exploitation de sa concession.

La construction du chemin de fer Congo-Océan, en rendant nécessaire, pendant plusieurs années, la présence sur les chantiers d'environ dix mille engagés recrutés dans toutes les colonies du groupe, a amené l'administration locale à prendre des mesures spéciales en ce qui les concerne. Il suffit de citer l'arrêté du gouverneur général du 7 janvier 1925 (2), qui a créé une direction de la main-d'œuvre employée aux travaux du chemin de fer et déterminé ses attributions ; l'arrêté du 20 janvier 1925 (3), fixant les obligations, droits et allocations de la main-d'œuvre indigène du chemin de fer et le fonctionnement du service ; celui du 1er juin 1926 (4), organisant un service de transport des vivres par automobiles ; celui du 6 juillet 1926 (5), créant à Brazzaville un service de la main-d'œuvre indigène du chemin de fer, placé sous la direction d'un administrateur des colonies ; celui du 18 décembre 1928 (6), créant des timbres-pécules ; celui du 2 mars 1929 (7), fixant le taux des salaires des rengagés.

Enfin la réglementation a été complétée par des arrêtés des lieutenants-gouverneurs (8).

§ 602

Cameroun. — Le travail indigène est réglementé au Cameroun pqr le décret du 4 août 1922 (9), complété par décret du 9 juillet 1925 (10), ce dernier modifié lui-même par décret du 13 février 1926 (11). A ces textes spéciaux il faut ajouter la législation de l'Afrique équatoriale rendue applicable au territoire par le décret du 22 mai 1924 (12) en tout ce qui n'est pas contraire à la législation particulière de ce territoire et au mandat français sur le Cameroun.

Le commissaire de la République au Cameroun a institué, par arrêté du 10 novembre 1923 (13), applicable à la circonscription

(1) R. 1930, 3, 123.
(2) R. 1926, 1, 227. — Modifié le 5 juin 1926 (J. O. Afrique équat. 1er juill. 1926).
(3) R. 1926, 1, 227. — Modifié le 18 mars 1925 (*ibid.*), le 3 août 1925 (J. O. Afrique équat 15 août 1925), et le 6 novembre 1926 (*ibid.* 1er déc. 1926).
(4) R. 1927, 1, 152.
(5) R. 1927, 1, 153.
(6) J. O. Afrique équat. 1er janv. 1929.
(7) *Ibid.*, 15 mars 1929.
(8) Arrêtés du lieutenant-gouverneur du Moyen-Congo du 28 octobre 1924, interdisant sur les chantiers publics ou privés l'emploi de femmes enceintes ou nourrices (J. O. Afrique équat. 1er nov. 1924), et du 6 avril 1926, déterminant la composition de la ration des travailleurs employés dans les chantiers publics ou privés (*Ibid.*, 1er mai 1926).
(9) R. 1923, 1, 18.
(10) R. 1926, 1, 109.
(11) R. 1926, 1, 304.
(12) R. 1924, 1, 453.
(13) R. 1925, 1, 248.

de Douala, et étendu le 26 mars 1928 (1) à tout le territoire, un livret de travail pour les indigènes au service d'européens.

Un arrêté du 8 avril 1929 (2) a créé un bureau du travail et du contrôle de la main-d'œuvre.

Togo. — Un décret du 29 décembre 1922 (3), rendu pour ce territoire, est semblable à celui du 4 août précédent, pris pour le Cameroun. Le décret du 22 mai 1924 a, de plus, rendu applicable au Togo la législation de l'Afrique occidentale, dans les mêmes conditions que le décret de la même date a étendu celle de l'Afrique équatoriale au Cameroun.

Un arrêté du commissaire de la République du 27 octobre 1924 (4), complété le 11 décembre 1925 (5), a institué un livret de travail et réglementé la visite sanitaire des travailleurs employés sur les chantiers publics ou privés. Un arrêté du 29 juin 1926 (6) a réglementé le pécule. Un arrêté du 19 mai 1928 (7) a fixé les détails d'application du décret du 29 décembre 1922. Un arrêté du 20 décembre 1929 (8) a rendu les articles 9, 10, 17 et 18 du précédent applicables à tous les travailleurs indigènes, quels que soient la convention ou le mode de rémunération suivant lesquels ils ont été engagés. Deux arrêtés ont encore été pris le 16 novembre 1929 (9) : l'un, créant un « bureau du travail », chargé d'étudier toutes les questions relatives à la réglementation en la matière ; l'autre, créant un emploi d'inspecteur de la main-d'œuvre.

Nouvelles-Hébrides. — La main-d'œuvre indigène a été réglementée par les articles 21 à 56 de la convention franco-britannique de Londres du 20 octobre 1906, promulguée en France par décret du 11 janvier 1907 (10) et par les mêmes articles de la convention du 6 août 1914, promulguée par décret du 27 mai 1922 (11). Ce texte réglemente en grand détail tout ce qui concerne le recrutement des indigènes dans les îles par les bâtiments recruteurs, les formes et la déclaration des contrats d'engagement, les obligations des engagistes, les heures de travail, le paiement des salaires, les dépôts de prévoyance, les punitions disciplinaires, le rapatriement, le contrôle et les pénalités.

§ 603

Emport d'avances. — Dans un très grand nombre de colo-

(1) R. 1929, 1, 380.
(2) R. 1930, 1, 361.
(3) R. 1923, 1, 327.
(4) R. 1925, 1, 268.
(5) R. 1927, 1, 369. — V. aussi les circulaires du commissaire de la République des 10 septembre et 31 octobre 1924 (J. O. Togo, 1er octobre et 1er novembre 1924), sur la protection des travailleurs indigènes.
(6) R. 1927, 1, 371.
(7) R. 1929, 1, 397.
(8) R. 1931, 1, 442.
(9) J. O. Togo, 1er déc. 1929.
(10) R. 1907, 1, 161.
(11) R. 1922, 1, 812.

nies, il a été nécessaire de réprimer par une disposition pénale spéciale le fait, très fréquent, de la part des indigènes, d'abandonner le travail sans avoir remboursé les avances de salaires à eux consenties, en espèces ou en nature, par leurs employeurs. La Chambre criminelle, par deux fois, avait jugé que ce fait ne constituait ni un abus de confiance, ni un vol, ni une escroquerie (1). Un texte spécial s'imposait. Ce fut d'abord, pour l'Indo-Chine, le décret du 20 janvier 1910 (2), qui se trouvait conforme à une disposition des codes annamites. Ce décret complétait l'article 408 en punissant des peines de l'article 406 « l'indigène ou l'assimilé lié au service d'un européen par un contrat de travail librement consenti, qui détournera ou dissipera les avances de salaires qui lui auront été remises en espèces, effets, deniers, marchandises, instruments agricoles ou industriels ou bétail, en n'exécutant pas volontairement le travail auquel il se sera engagé pour recevoir ces avances. »

Des dispositions semblables avaient été prises pour l'Afrique occidentale (3), pour Madagascar et les Comores (4), pour la Côte des Somalis (5), pour l'Afrique équatoriale (6), pour la Guyane, (7), pour le Cameroun (8), et pour le Togo (9). — A Madagascar et à la Côte des Somalis, le délit spécial n'existait que si l'employeur était européen ou assimilé ; partout ailleurs, le texte ne faisait aucune distinction.

Toute cette législature a été refondue et unifiée par décret du 2 juin 1932 (10), qui réprime le délit d'emport d'avances dans toutes les colonies, à la seule exception des Antilles, de la Réunion et de Saint-Pierre et Miquelon. Ce décret punit d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et de 25 à 3.000 fr. d'amende le fait, par un indigène lié par un contrat de travail librement consenti, de détourner ou dissiper les avances à lui faites par l'employeur,

(1) Crim. cass. 11 septembre 1902 (B. cr. 309, p. 546) ; 23 octobre 1903 (B. cr. 346, p. 583). Ces deux arrêts ont été rendus pour la métropole : mais leur doctrine s'applique aux colonies par identité des raisons. L'arrêt du 23 octobre 1903, notamment, fait valoir que les sommes détournées n'ont été remises ni à titre de mandat, ni à aucun des autres titres limitativement prévus par l'article 408 du code pénal, mais à titre d'avances de salaires.

(2) R. 1910, 1, 246. — Le texte ainsi modifié a été inséré au code pénal à l'usage des annamites du 30 décembre 1912 (R. 1913, 1, 284), avec cette modification qu'il s'appliquait aussi à l'indigène ou assimilé lié au service d'un autre indigène ou assimilé.

(3) Décret du 10 juin 1911 (R. 1911, 1, 486).

(4) Décret du 7 novembre 1911 (R. 1912, 1, 157).

(5) Décret du 9 février 1912 (R. 1912, 1, 240).

(6) Décret du 14 avril 1920 (R. 1920, 1, 839). — Un décret du 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 42) a étendu les pénalités du premier à tous les ouvriers et employés, sans distinction de race ou de couleur. Sans attendre la promulgation de ce décret (qui n'a été effectivement promulgué que par arrêté du 10 décembre), un arrêté du gouverneur général du 23 octobre 1929 (R. 1930, 1, 148) avait réprimé l'emport d'avances commis par les manœuvres et ouvriers non qualifiés employés sur les chantiers publics ou privés.

(7) Décret du 22 octobre 1921 (R. 1922, 1, 256).

(8) Décret du 4 août 1922 précité (plus haut, p. 554), sur le travail indigène, art. 31.

(9) Décret du 29 décembre 1922 précité (plus haut, p. 555), sur le travail indigène, art. 30.

(10) R. 1932.

européen ou indigène, en n'exécutant pas, volontairement, le travail auquel il s'est engagé. Est puni des mêmes peines quiconque, après avoir voyagé aux frais de l'employeur pour se rendre sur le lieu d'exécution du travail, se soustrait volontairement aux obligations antérieurement consenties. Tout employeur poursuivant un employé indigène doit fournir au tribunal la preuve que le délinquant avait été avisé, au moment du contrat, des sanctions pénales auxquelles l'exposeraient les infractions à ce décret. La compétence appartient aux tribunaux indigènes, même si l'employeur est européen : dans ce dernier cas, le contrat doit prévoir expressément cette extension de compétence.

§ 604

Apprentissage et enseignement professionnel. — L'enseignement professionnel et l'apprentissage ont été réglementés partout par arrêtés locaux.

En Indo-Chine, un arrêté du gouverneur général du 9 novembre 1921 (1), plusieurs fois modifié, porte règlement général sur l'enseignement professionnel, qui comporte : pour le premier degré, des écoles pratiques d'industrie et des écoles d'arts indigènes ; pour le deuxième degré : des écoles techniques industrielles et des écoles d'art appliqué.

En outre, des écoles professionnelles ont été créées dans chaque pays de l'Union : — en Cochinchine, par arrêté du gouverneur général du 19 avril 1906 (2), une école pratique de mécaniciens asiatiques destinée à former le personnel nécessaire à la marine militaire et du commerce, ainsi qu'à l'industrie locale ; — au Tonkin, par arrêté du gouverneur général du 27 avril 1904 (3), complété le 18 juin 1910 (4), une école professionnelle destinée à former des ouvriers en bois et en fer, des ouvriers d'art et des agriculteurs ; puis, par arrêté du 29 août 1913 (5), une école professionnelle pour l'enseignement du travail de ferronnerie, de mécanique et d'ajustage ; — au Cambodge, par arrêté du 19 juillet 1911 (6), remplacé par arrêté du 16 avril 1915 (7), une école professionnelle.

En Nouvelle-Calédonie, des brevets locaux de mécanicien et un certificat d'aptitude d'ouvrier mécanicien est exigé du personnel des navires à vapeur ayant leur port d'attache dans la colonie : les conditions d'obtention en ont été réglées par arrêté du gouverneur du 18 juin 1910 (8). Le collège colonial, comprenant une école professionnelle, a été réorganisé par arrêté du 15

(1) R. 1922, 1, 698. — Modifié par arrêtés des 24 mars 1923 (R. 1924, 1, 504), 5 mars 1925 (R. 1926, 1, 566), 5 mai 1925 (R. 1926, 1, 594), 20 juin 1926 (R. 1927, 1, 659), 10 mai 1927 (1928, 1, 298), 26 décembre 1927 (R. 1928, 1, 399), 3 août 1929 (R. 1930, 1, 334).
(2) R. 1907, 1, 322.
(3) R. 1905, 1, 359.
(4) R. 1911, 1, 492.
(5) R. 1915, 1, 755.
(6) R. 1913, 1, 535.
(7) R. 1916, 1, 474.
(8) R. 1911, 1, 458.

septembre 1904 (1). Des bourses peuvent être accordées pour suivre cette école (2).

En Océanie, l'enseignement professionnel a été organisé par arrêté du gouverneur du 22 septembre 1930 (3). Il a pour but de former des employés et ouvriers spécialisés et comporte six sections : navigation, commerce, mécanique, télégraphie sans fil, médecine et pédagogie.

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 20 décembre 1910 (4) a organisé l'apprentissage industriel des indigènes. Un arrêté du 5 février 1921 (5) a organisé l'enseignement professionnel dans les écoles des 1er, 2e et 3e degré.

En Afrique occidentale, l'arrêté du gouverneur général du 1er mai 1924 (6) sur l'enseignement organise, par ses articles 38 à 43, l'enseignement professionnel, qui est donné à l'école professionnelle du chef-lieu de chaque colonie, ou à défaut dans des sections spéciales rattachées à l'école primaire supérieure, et en outre dans les divers ateliers des services publics et privés et dans les établissements agricoles existant dans la colonie. — Un autre arrêté de la même date (7) a créé à Dakar une école d'apprentissage qui a pour but de former des dessinateurs, des surveillants de travaux, des ouvriers d'art et des imprimeurs. — A la même date encore, un autre arrêté (8) a réorganisé l'école des pupilles mécaniciens de la marine.

Dans les colonies diverses du gouvernement général, il convient de mentionner : — au Sénégal, l'arrêté du lieutenant-gouverneur du 1er juin 1927 (9), relatif à l'enseignement professionnel ; — au Dahomey, l'arrêté du lieutenant-gouverneur du 24 janvier 1923 (10), créant une école d'apprentissage agricole à Niaouli, et un autre du 1er septembre 1924 (11), réorganisant l'école primaire supérieure et professionnelle ; — au Soudan, un arrêté du gouverneur général du 2 novembre 1912 (12), qui a réorganisé le service de l'enseignement, et institué une école professionnelle centrale comportant une section d'ouvriers manuels (ouvriers en bois et en fer, maçons et briquetiers). Un arrêté du lieutenant-gouverneur du 17 septembre 1929 (13) a réorganisé l'école primaire supérieure d'apprentissage de Bamako ; — en Haute-Volta, l'arrêté du lieutenant-gouverneur du 11 juin 1929 (14), réorganisant l'école professionnelle de Ouagadougou.

(1) R. 1905, 1, 468. — Modifié le 12 décembre 1904 (*ibid.*).
(2) Arrêté du 3 avril 1912 (R. 1913, 1, 853).
(3) R. 1932.
(4) R. 1912, 1, 487. — Modifié le 6 décembre 1911 (R. 1912, 1, 697) et le 8 juillet 1915 (R. 1916, 1, 669).
(5) R. 1922, 1, 896. — Complété le 8 décembre 1922 (R. 1924, 1, 690), le 25 mars 1924 (R. 1925, 1, 598) et le 23 avril 1926 (R. 1927, 1, 904).
(6) R. 1925, 1, 183.
(7) R. 1925, 1, 204. — Modifié le 21 juillet 1930 (J. O. Afrique occid. du 26).
(8) R. 1925, 1, 209.
(9) R. 1928, 1, 121.
(10) R. 1925, 1, 234.
(11) *Ibid.*
(12) R. 1914, 1, 323. — Modifié le 17 septembre 1924 (R. 1925, 1, 230).
(13) R. 1930, 1, 189.
(14) R. 1930, 1, 358.

En Afrique équatoriale, un arrêté du gouverneur général du 13 septembre 1926 (1) a réglementé le contrat d'apprentissage. — Sur le territoire du Tchad, un arrêté du lieutenant-gouverneur du 18 juin 1921 (2) a créé à Fort-Lamy une section pratique d'enseignement professionnel.

SECTION VI

Immigration et émigration

§ 605

Immigration des travailleurs étrangers. — Pour les ouvriers et employés étrangers, comme pour les indigènes, le travail est libre ; mais cette liberté n'exclut pas une réglementation, qui s'exerce à la fois sur les conditions de l'immigration et sur celles du contrat de travail.

Cette réglementation remonte au lendemain de la suppression de l'esclavage, qui a nécessité l'introduction dans les anciennes colonies à esclaves de travailleurs étrangers. Le législateur, tout en favorisant cette introduction, a dû s'inquiéter de déterminer les conditions du travail et d'assurer une sanction plus efficace que les moyens de droit commun aux obligations réciproques des travailleurs et des employeurs.

§ 606

Anciennes colonies. — Un décret du 13 février 1852, applicable, aux termes de son article 25, à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion et à la Guyane, complété par décret du 27 mars suivant, constitue le plus ancien document législatif sur la matière. Ces décrets réglementent à la fois l'émigration d'Europe et l'émigration de pays hors d'Europe, et posent en principe que l'une et l'autre peuvent avoir lieu aux frais ou avec l'assistance du trésor public ou du trésor local. L'émigration d'Europe n'est soumise, pour jouir de cet avantage, qu'à la condition de passation préalable, avec un propriétaire des colonies, d'un contrat de travail d'un modèle approuvé, à celle d'être exempt d'infirmités et âgé de 21 à 40 ans. L'émigration de pays hors d'Europe, qui suppose un recrutement, ne peut avoir lieu, même sans subvention, que sur autorisation du ministre et sous la surveillance d'un agent spécial (3). Les conditions du transport sont

(1) R. 1927, 1, 170. — Complété par addendum (J. O. Afrique équat. 1er janv. 1927) et par arrêté du 14 septembre 1928 (J. O. Afrique équat. 1er oct. 1928). — V. aussi Circulaire du gouverneur général du 20 décembre 1926 (J. O. Afrique équat. 1er janv. 1927).

(2) R. 1922, 1, 85.

(3) Les décisions du ministre à ce sujet, notamment l'interdiction de recrutement de la main-d'œuvre dans les pays hors d'Europe à destination des colonies, sont prises dans la limite de ses pouvoirs, et les préjudices qui peuvent en résulter pour les particuliers ne donnent lieu à aucune indemnité (Conseil d'Etat, 26 février 1863, au recueil Lebon, p. 176).

rigoureusement réglementées, ainsi que celles du rapatriement et du contrat de travail à passer par les immigrants.

La loi du 18 juillet 1860 sur l'émigration et les décrets des 9 et 15 mars 1861 ne sont pas spéciaux aux colonies, et visent l'émigration de toute origine à toute destination ; mais leurs dispositions concernent aussi l'émigration à destination des colonies.

Les décrets de 1852 ont été complétés, pour chacune des quatre colonies intéressées, par une réglementation locale.

A la Guyane, un décret du 13 juin 1887 a réglementé l'immigration.

A la Guadeloupe, l'immigration a été réglementée par décret du 30 juin 1890, modifié le 25 novembre 1891. Un décret du 13 octobre 1907 (1) a rendu applicables à la colonie la loi du 18 juillet 1860 et les décrets des 9 et 15 mars 1862.

A la Réunion, un décret du 30 mars 1881, qui avait organisé le service de l'immigration, a été remanié et remplacé par un décret du 27 août 1887, en 176 articles. Un décret du 30 juillet 1926 (2) décide que les dispositions du décret de 1887 ne sont pas applicables aux travailleurs malgaches engagés à la Réunion, et un décret du 10 février 1927 (3) a rendu applicable à ces travailleurs le décret du 22 septembre 1925, réglementant le travail indigène à Madagascar (4).

A la Martinique, une délibération du conseil général du 18 décembre 1884 ayant aboli le travail réglementé, un arrêté du gouverneur du 17 janvier 1885 organisa le régime des immigrants engagés. Tout en se conformant aux règles établies par les décrets des 13 février et 27 mars 1852, cet arrêté a supprimé toute intervention des agents de la force publique et toute répression par les tribunaux de police de faits concernant l'exécution des contrats passés entre employés et employeurs.

§ 607

Nouvelle-Calédonie. — A la Nouvelle-Calédonie, un arrêté du gouverneur du 10 novembre 1865 (5) avait institué une « caisse d'émigration », ayant pour objet de faire face aux dépenses diverses de l'immigration (avances aux immigrants, frais de passage, etc...). Destinée avant tout, au début, à venir en aide à l'immigration libre, elle s'était transformée avec le temps, et avait pour but principal le service de l'immigration réglementée.

Un arrêté du gouverneur du 26 mars 1874 (6) avait créé un service des affaires indigènes et de l'immigration, chargé de la protection et de la surveillance des indigènes de la Nouvelle-Calédonie et des travailleurs d'origine étrangère importés dans la colonie. Ce service a été réorganisé successivement par arrêtés

(1) R. 1908, 1, 22.
(2) R. 1926, 1, 693.
(3) R. 1927, 1, 246.
(4) V. plus haut, p. 000.
(5) J. O. N^lle-Cal. 22 nov. 1865.
(6) J. O. N^lle-Cal. 1er avril 1874.

des 25 octobre 1899 (1), 4 avril 1907 (2), 29 décembre 1908 (3), 16 janvier 1909 (4). Un arrêté du 2 mars 1912 (5) a séparé le service des affaires indigènes de celui de l'immigration. Un arrêté du 23 octobre 1926 (6) a créé un pécule pour les immigrants chinois engagés dans la colonie.

Un arrêté du 9 août 1898 (7) a réglementé la mise en résidence libre, en fin d'engagement, des immigrants océaniens. Les dispositions en ont été étendues aux immigrants de race asiatique par arrêté du 29 août 1907 (8).

L'immigration océanienne a fait l'objet d'un long décret du 11 juillet 1893, en 104 articles (9), qui traite des obligations des armateurs, des conditions du recrutement, du contrat d'engagement, de la surveillance administrative, des sanctions pénales et du rapatriement. Un arrêté du gouverneur du 11 février 1929 (10) a placé sous le contrôle direct du chef de service des affaires indigènes l'engagement et la surveillance de l'engagement des travailleurs de race océanienne.

L'immigration de travailleurs indochinois, qui a pris une importance croissante au cours de ces dernières années, a été réglementée, dès le 20 juin 1895 (11), par un arrêté du gouverneur qui soumettait ces travailleurs, 1° au régime prévu par l'arrêté du 26 mars 1874, en ce qui concernait le recrutement, le transport, l'admission dans la colonie et le contrat d'engagement ; 2° au régime du décret du 11 juillet 1893, réglementant l'émigration océanienne, en ce qui concernait la surveillance exercée par l'administration pour l'exécution des obligations résultant du contrat d'engagement, et les sanctions pénales de ces contrats. Un arrêté du 17 novembre 1925 (12) les a soumis, en outre, aux dispositions du décret du 24 février 1920 (13), réglementant l'immigration en Océanie, en tout ce que ces dispositions n'ont pas de contraire au décret du 11 juillet 1893. En fin d'engagement, la mise en résidence libre des travailleurs indochinois a été réglementée par arrêté du gouverneur du 19 mars 1909 (14), abrogé et remplacé par arrêté du 29 juillet 1911 (15) puis par arrêté du 26 octobre 1927 (16), commun aux immigrants indochinois et javanais.

(1) J. O. N^lle-Cal. 28 oct. 1899.
(2) R. 1908, 1, 163.
(3) R. 1910, 1, 186.
(4) R. 1910, 1, 187.
(5) R. 1913, 1, 55.
(6) R. 1929, 1, 85.
(7) R. 1899, 1, 219. — Modifié ou complété par arrêtés des 19 février 1909 (R. 1910, 1, 317), 7 septembre 1910 (R. 1911, 1, 459), 1er octobre 1910 (R. 1911, 1, 459), 25 août 1913 (R. 1915, 1, 540).
(8) R. 1908, 1, 257. — V. plus loin, l'arrêté du 26 octobre 1927, p. 561.
(9) Le texte de ce décret a été inséré *in extenso* au Recueil Sirey, 1894, p. 858. — L'article 93 a fait l'objet d'un arrêté d'interprétation du 29 juillet 1911 (R. 1912, 1, 390).
(10) J. O. N^lle-Cal. 2 mars 1929.
(11) J. O. N^lle-Cal. 6 juill. 1895.
(12) J. O. N^lle-Cal. 28 nov. 1925.
(13) V. plus loin, p. 563.
(14) R. 1910, 1, 317.
(15) R. 1912, 1, 389.— Complété par arrêté du 3 décembre 1915 (R. 1917, 1, 178).
(16) R. 1929, 1, 87.

Le pécule des immigrants indochinois, constitué par une retenue sur les salaires, a fait l'objet d'arrêtés du 23 octobre 1926 (1) et du 28 juin 1929 (2). Un arrêté du 21 octobre 1927 (3) a déterminé les quantités de nourriture allouées à ces travailleurs.

L'immigration des travailleurs javanais a été réglementée par arrêté du gouverneur du 19 novembre 1895 (4), qui les soumet au régime du décret du 11 juillet 1893.

La mise en résidence libre des travailleurs javanais avait été réglementée par arrêté du 29 mai 1926 (5), abrogé et remplacé par l'arrêté précité du 26 octobre 1929.

Un arrêté du gouverneur du 26 octobre 1927 (6) a autorisé et réglementé la constitution de groupements ruraux d'immigrants indochinois ou javanais introduits dans la colonie sous le régime de l'engagement de travail et titulaires de la résidence libre. Ces groupements, qui offrent des analogies avec les congrégations chinoises de l'Indo-Chine et de Madagascar, ont été mentionnés plus haut (7).

L'immigration indienne en Nouvelle-Calédonie a fait l'objet d'un arrêté du 6 septembre 1901 (8), qui soumet les travailleurs de race indienne aux dispositions du décret du 11 juillet 1893. Leur mise en résidence libre est régie par l'arrêté du gouverneur précité du 29 juillet 1911 (9).

Les immigrants loyaltiens sont régis par les dispositions qui concernent les indigènes de la Nouvelle-Calédonie, et notamment par l'arrêté, cité plus haut (10), du 8 août 1882. Un arrêté du gouverneur du 10 novembre 1910 (11) a fixé le taux de la retenue à opérer sur leurs salaires pour leur constituer un pécule.

Aux arrêtés réglementaires énumérés plus haut, il convient d'ajouter encore celui du 27 février 1909 (12), sur la carte d'identité ; celui du 3 avril 1912 (13), instituant une prime de capture des engagés en état d'évasion ou de travailleurs non munis de permis de résidence libre ; celui du 21 juin 1922 (14) sur les engagements de complaisance.

Nouvelles-Hébrides. — Les dispositions des conventions franco-britanniques des 20 octobre 1906 et 6 août 1914 ne visent que les indigènes de l'archipel. L'immigration reste soumise à la législation de chacune des puissances du condominium.

(1) R. 1929, 1, 85.
(2) J. O. N^lle-Cal. 13 juill. 1929.
(3) J. O. N^lle-Cal. 5 mai 1928.
(4) J. O. N^lle-Cal. 23 nov. 1895.
(5) R. 1929, 1, 84.
(6) R. 1929, 1, 90.
(7) T. 1er, Ch. II, § 76, p. 189.
(8) R. 1902, 1, 282. — Modifié le 9 mai 1902 (R. 1902, 1, 391).
(9) V. p. 561. — L'arrêté du 26 octobre 1927 ne s'applique qu'aux immigrants indochinois et javanais.
(10) V. § 598, p. 550.
(11) R. 1911, 1, 460.
(12) R. 1910, 1 ,317.
(13) R. 1913, 1, 56.— Complété par arrêtés des 29 avril et 31 août 1927 (J. O. N^lle-Cal. 7 mai et 10 sept. 1927).
(14) R. 1923, 1, 250.

L'article 5 du décret du 9 mai 1909, instituant des tribunaux français aux Nouvelles-Hébrides (1) porte que ces tribunaux appliquent la législation en vigueur en Nouvelle-Calédonie en tout ce qui n'est pas contraire aux règlements spéciaux promulgués dans l'archipel. Cette disposition ne peut s'appliquer qu'à la législation antérieure au décret, ou aux arrêtés rendus à la fois pour la Nouvelle-Calédonie et les Nouvelles-Hébrides par le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie agissant en qualité de haut commissaire de la France dans l'archipel.

Océanie. — L'immigration et la main-d'œuvre étrangère ont été réglementées en Océanie par décret du 24 février 1920 (2), complété par décret du 11 août 1925 (3), qui reproduit les dispositions du décret du 6 mai 1903, rendu pour Madagascar (4).

L'arrêté local du 22 mai 1928 (5) a organisé, pour les immigrants indochinois, le pécule obligatoire. Un timbre-pécule a été créé par arrêté du 31 mai 1930 (6).

§ 608

Madagascar. — Le décret du 6 mai 1903 (7), en 128 articles, traite en détail du service de l'immigration, de l'introduction, de l'arrivée, de l'admission et de la répartition des immigrants, des contrats d'engagement (réception, renouvellement, transfert et résiliation), de la cession des contrats, du logement des immigrants, des salaires, de l'hospitalisation, des rations, des rechanges, des retenues, de la durée du travail, des corvées, des jours de repos, des salaires supplémentaires, des soins médicaux, de l'absence légale ou illégale, de la désertion, du vagabondage, des actions judiciaires relatives aux intérêts civils des immigrants, des actes de l'état-civil et des successions, du rapatriement, des autorisations d'absence, des permis de séjour, de la poursuite des délits spéciaux à l'immigration, de la juridiction appelée à en connaître, de la conversion des amendes et frais de justice en journées de travail, des infractions au règlement, et du droit de veto attribué au gouverneur général pour interdire tout contrat d'engagement avec un engagiste condamné pour mauvais traitements envers ses engagés ou manquement grave aux obligations résultat du contrat.

Ce décret a été complété par un arrêté du gouverneur général du 15 juin 1903 (8).

---

(1) R. 1909, 1, 456. — V. Ch. V, § 180, p. 437.
(2) R. 1920, 1, 613.
(3) R. 1926, 1, 892.
(4) V. ci-dessous, § 608.
(5) R. 1930, 1, 210.
(6) J. O. N^lle-Cal. 15 juin 1930.
(7) R. 1903, 1, 361.
(8) R. 1904, 1, 458. — Modifié par arrêtés des 8 juillet 1911 (R. 1912, 1, 593), 30 décembre 1916 (R. 1918, 1, 142), 14 janvier 1921 (R. 1922, 1, 887), 12 octobre 1929 (R. 1930, 1, 533).

La réglementation, dans cette colonie, a eu surtout pour objet l'immigration libre et individuelle, qui a été soumise, par toute une série d'arrêtés, à des conditions d'autorisation de séjour, de taxes et de groupements en congrégations (1), — et aussi, d'une manière plus générale, l'admission et le séjour des étrangers (2).

§ 609

Indo-Chine. — L'arrêté précité du 25 octobre 1927 (3) contient, aux articles 20 à 24, quelques dispositions relatives à la main-d'œuvre étrangère et aux travailleurs recrutés hors de l'Indo-Chine, et consistant essentiellement dans la nécessité d'une autorisation, les travailleurs introduits étant d'ailleurs soumis à la réglementation locale sur le travail. Les articles 17 à 19 sont relatifs au recrutement de travailleurs par contrat dans un pays de l'Indo-Chine pour servir dans un autre (4).

L'immigration de la main-d'œuvre javanaise est spécialement réglementée par les arrêtés des 8 mars 1910 (5) et 20 mai 1913 (7), expressément maintenus en vigueur par l'article 24 de l'arrêté du 25 octobre 1927.

§ 610

Colonies d'Afrique. — En Afrique occidentale et équatoriale, au Cameroun et au Togo, ainsi qu'à la Côte des Somalis, où l'immigration des travailleurs est insignifiante, la législation locale a trait, à peu près exclusivement, aux dispositions générales sur l'admission et le séjour des étrangers (7).

§ 611

Emigration des travailleurs indigènes. — Une série de dispositions réglemente dans un grand nombre de colonies, l'émigration des travailleurs indigènes.

Aux Antilles, la loi métropolitaine du 18 juillet 1860 sur l'émigration et les décrets d'exécution des 9 et 15 mars 1861 ont été

(1) Arrêtés du gouverneur général du 28 octobre 1904 (R. 1905, 1, 210), abrogeant six arrêtés antérieurs du 30 novembre 1905 (R. 1906, 1, 508), du 13 mars 1907 (R. 1908, 1, 552), du 18 décembre 1908 (R. 1910, 1, 343), du 9 mars 1912 (R. 1915, 1, 151), du 14 juin 1913 (R. 1915, 1, 229). — Un décret du 17 août 1923 (R. 1923, 1, 856) a astreint les immigrants de race asiatique et africaine, sujets français et étrangers, à l'obligation de faire partie de congrégations et à un droit supplémentaire à la patente. Il a été complété par arrêtés du gouverneur général des 24 octobre 1923 (R. 1924, 1, 716), 31 décembre 1924 (R. 1926, 1, 826), 30 octobre 1926 (R. 1927, 1, 925), 24 février 1927 (R. 1928, 1, 514).

(2) Décret des 3 août 1923 et 6 août 1924 (R. 1923, 1, 852 et 1924, 1, 676) ; 26 août 1925 (R. 1926, 1, 201), 9 juin 1927 (R. 1927, 1, 584).

(3) V. plus haut, § 597, p. 548.

(4) Ces mêmes articles s'appliquent aux travailleurs recrutés pour service à l'extérieur. V. plus loin, p. 566.

(5) R. 1911, 1, 197.

(6) R. 1915, 1, 713.

(7) V. Ch. IV, § 157, p. 379.

rendus applicables à la Guadeloupe par décret du 13 octobre 1907 (1), à la Martinique par décret du 15 mars 1927 (2). Ces décrets attribuent au gouverneur le pouvoir d'accorder l'autorisation d'émigrer et de prendre des arrêtés d'exécution. Celui de 1927 définit l'émigrant, plus exactement que ne faisait le décret du 15 mars 1861, « celui qui quitte le pays dans le but de chercher du travail, celui qui accompagne ou va rejoindre son conjoint ou ses parents déjà émigrés, dans le même but, ou qui retourne, dans les mêmes conditions, dans le pays où il a émigré précédemment ».

Dans les Etablissements de l'Inde, le recrutement des travailleurs s'opère conformément aux conventions conclues avec le gouvernement anglais. Il a été jugé par le Conseil d'Etat que les mesures prises par le gouvernement français en exécution de cette convention n'étaient susceptibles d'aucun recours contentieux (3).

A Madagascar, un décret du 6 mai 1903 (4), rendu le même jour que le décret sur l'immigration dont il a été question plus haut (5), a édicté les règles générales qui ont été complétées par arrêtés du gouverneur général des 10 octobre 1903 (6) et 23 janvier 1907 (7), auxquels on peut joindre une circulaire du 20 juin 1903 (8). Le départ de tout indigène de la colonie, et l'entreprise de toute opération de recrutement de travailleurs indigènes, sont subordonnés à l'autorisation du gouverneur général. — Un décret du 1er février 1902 (9) avait statué en termes analogues pour Mayotte et les Comores.

En Afrique occidentale, l'émigration est réglementée par décret du 24 avril 1928 (10) et arrêté du gouverneur général du 13 mai suivant (11). Les dispositions de ces textes consistent essentiellement à subordonner à une autorisation aussi bien l'émigration d'indigènes isolés que le recrutement de travailleurs à destination d'une autre colonie du groupe ou de l'extérieur, et à exiger la conclusion préalable d'un contrat de travail satisfaisant, au fond et pour la forme, aux conditions du décret précité du 22 octobre 1925 (12).

---

(1) R. 1908, 1, 22.
(2) R. 1927, 1, 215.
(3) Arrêt du 15 juin 1864 (au Recueil Lebon, p. 567). — Cet arrêt a 70 ans de date: bien que la jurisprudence ait régulièrement évolué depuis l'époque qu'il a été rendu, il est vraisemblable que le Conseil d'Etat jugerait encore de même aujourd'hui, tout ce qui touche aux conventions diplomatiques et à leur exécution étant soustrait à sa juridiction.
(4) R. 1903, 1, 358.
(5) V. § 608, p. 563.
(6) R. 1904, 1, 460.
(7) R. 1908, 1, 486. — Modifié le 10 octobre 1930 (R. 1931, 1, 604).
(8) J. O. Madagascar, 24 juin 1903.
(9) R. 1902, 1, 221.
(10) R. 1928, 1, 439.
(11) R. 1929, 1, 280.
(12) V. § 600, p. 552.

En Afrique équatoriale, un décret du 2 juillet 1901 (1), qui contenait des dispositions correspondant à celles des décrets mentionnés précédemment, a été suivi de deux arrêtés du gouverneur général des 28 juin et 29 juillet 1904 (2) ; l'un, interdisant jusqu'à nouvel ordre les émigrations du Congo français pour tous pays, l'autre, interdisant la délivrance d'un permis d'embarquement aux indigènes qui voudraient s'engager dans les colonies étrangères. La rareté de la main-d'œuvre oblige à la conserver tout entière pour les besoins locaux.

Au Cameroun, le décret précité (3) du 9 juillet 1925, modifié le 13 février 1926, subordonne, par des articles 2 et 3, l'émigration des indigènes à une autorisation administrative personnelle, au dépôt d'un cautionnement et au paiement d'une taxe. Les prescriptions relatives au recrutement et à la passation des contrats de travail sont les mêmes qu'à l'intérieur du territoire.

Au Togo, l'émigration des indigènes a été réglementée par décret du 1er mars 1927 (4), suivi d'arrêtés d'application du commissaire de la République du 23 mai et 20 juin 1927 (5), et consacrant les mêmes règles d'autorisation et de taxe.

A la Côte des Somalis, l'émigration des indigènes a été interdite par arrêté du 12 novembre 1926 (6). — Mais une catégorie spéciale de recrutement a particulièrement attiré l'attention des pouvoirs publics : celui des indigènes engagés au port de Djibouti soit comme passagers, soit comme soutiers, chauffeurs ou marins. Un arrêté du gouverneur du 6 septembre 1920, relatif à ces embarquements, avait dû être converti en décret le 21 décembre suivant (7), pour légitimer les pénalités, supérieures à celles de simple police. La matière est aujourd'hui réglée par décret du 9 mai 1931 (8). Le recrutement est soumis aux dispositions de la loi du 18 juillet 1860 (9). Les émigrants doivent être munis de fiches d'identification et de laisser-passer. Des mesures prises de concert avec le gouvernement britannique vise les embarquements à Aden aussi bien que ceux qui sont effectués à Djibouti.

Aux Nouvelles-Hébrides, le recrutement dans les îles de travailleurs indigènes a été réglementé par les conventions précitées (10) des 20 octobre 1906 et 6 août 1914. En ce qui concerne spécialement l'émigration des travailleurs recrutés dans l'archipel, un arrêté du haut-commissaire de France du 18 octobre 1904 (11), et un arrêté conjoint des hauts-commissaires français et britannique du 22 décembre 1909 (12) ont, l'un, réglementé les

(1) R. 1901, 1, 310.
(2) R. 1905, 1, 499.
(3) V. plus haut, § 602, p. 554.
(4) R. 1927, 1, 209.
(5) R. 1928, 1, 647.
(6) R. 1927, 1, 943.
(7) R. 1921, 1, 437. — Modifié le 7 décembre 1929 (J. O. 11 déc. 1929).
(8) R. 1931, 1, 499.
(9) V. plus haut, § 606, p. 560.
(10) V. plus haut, § 607, p. 562.
(11) R. 1905, 1, 92.
(12) R. 1910, 1, 455.

opérations de recrutement ; l'autre, subordonné l'embarquement des indigènes à un permis d'embarquement délivré par le commissaire-résident de la nationalité de laquelle relève le bâtiment.

En Indo-Chine, l'émigration des travailleurs ne se produit que dans les pays surpeuplés : le Tonkin et l'Annam. Les autres pays sont au contraire importateurs de main-d'œuvre. Aussi la législation concernant l'émigration est-elle restreinte à ces deux protectorats. Mais cette législation est beaucoup plus complète et détaillée que dans les autres colonies.

Au Tonkin, un arrêté du gouverneur général, en 46 articles, du 25 octobre 1927 (1), concernant l'émigration de la main-d'œuvre tonkinoise, modifié et complété par arrêté du 29 août 1928 (2), a été suivi d'un arrêté d'application du résident supérieur du 30 août 1928, approuvé le même jour par le gouverneur général (3).

Aux termes de ces textes, sont soumis à la réglementation des émigrants « tous les travailleurs manuels des deux sexes, émigrant individuellement ou en groupe, qui louent par contrat leurs services, moyennant salaire, à une entreprise ou exploitation de quelque nature qu'elle soit, située dans un autre pays de l'Union indochinoise ou à l'extérieur de l'Indo-Chine (4).

Tout recrutement de main-d'œuvre, pour servir hors du Tonkin, doit être autorisé par le résident général, si le lieu de destination est situé en Indo-Chine, par le gouverneur général s'il est à l'extérieur. L'arrêté d'autorisation fixe le maximum du contingent recrutable et en détermine toutes les conditions (5). Ne peuvent être recrutés que les adultes de plus de 18 ans ; les femmes mariées ou les adolescents à la condition qu'ils accompagnent ou rejoignent leur mari ou leurs parents. Ces derniers peuvent émigrer sans contrat, mais à la charge des recruteurs pour le voyage aller et retour. La proportion de l'élément féminin est fixée par arrêté du résident supérieur. La passation des contrats est réglée en grand détail. Des prescriptions minutieuses sont édictées pour la mise en route, les mesures sanitaires, les contre-visites médicales, le débarquement et le rapatriement. Un bureau de l'émigration, à la mairie de Haïphong, est chargé de la surveillance et du contrôle.

Les infractions aux prescriptions des arrêtés suvisés sont punies des peines de simple police (6).

Il est perçu au profit du budget local du Tonkin une taxe dite d'émigration, frappant la main-d'œuvre émigrant hors du Ton-

(1) R. 1928, 1, 375. — Un autre arrêté de la même date, réglementant la protection de la main-d'œuvre indigène et asiatique étrangère, a été analysé plus haut, § 597, p. 548. Un 3e arrêté, toujours de la même date, concernant le pécule individuel des travailleurs recrutés par contrat, a été mentionné *ibid.*
(2) R. 1929, 1, 560.
(3) J. O. Indo-Chine, 5 sept. 1928.
(4) Art. 4 de l'arrêté du 25 octobre 1927 et art. 3 de l'arrêté du 29 août 1928.
(5) Art. 5 de l'arrêté du 25 octobre 1927.
(6) Arrêté du 25 octobre 1927, art. 44.

kin (1). Cette taxe est de 20 piastres par coolie à destination d'un pays étranger, de 10 piastres à destination d'une autre colonie française. Pour les coolies à destination d'un pays de l'Indo-Chine, le pays intéressé doit opérer chaque année, au profit du budget local du Tonkin, une ristourne égale à l'impôt personnel que ces coolies auraient payé s'ils étaient demeurés dans leur village d'origine.

En Annam, une législation semblable à celle du Tonkin résulte d'un arrêté du gouverneur général du 31 mars 1928 (2). Un autre arrêté de la même date (3) est relatif aux taxes d'émigration.

SECTION VII

Dispositions applicables à tous les employés et ouvriers, européens ou indigènes

§ 612

Code du travail et de la prévoyance sociale. — Le code du travail et de la prévoyance sociale, édicté par les lois des 28 décembre 1910 (livre 1er), 26 novembre 1912 (livre II) et 25 février 1927 (livre III) est spécial à la métropole et ne contient aucune disposition visant les colonies. L'article final des lois précitées décide seulement que des décrets pourront déterminer les conditions d'application du code aux colonies. La loi du 25 février 1927 ajoute que les travailleurs étrangers et engagés sous le nom d'immigrants ne peuvent faire partie des syndicats professionnels.

Les livres I et II du code ont été rendus applicables, sous certaines modifications : — à la Martinique, par décrets du 2 mars 1912 (livre I) (4) et du 12 février 1913 (livre II) (5) ; — à la Guadeloupe, par décrets du 4 septembre 1913 (livre I) (6) et du 7 septembre 1913 (livre II) (7) ; — à la Réunion, par décrets du 22 mai 1916 (livres I et II) (8).

La loi du 11 août 1926, qui a modifié les articles 64, 93 et 172 du code du travail, pour assurer la protection du travail national en réglementant l'emploi des travailleurs étrangers, a été rendue applicable à la Martinique par décret du 28 décembre 1927 (9). A la Guadeloupe, un décret du 19 décembre 1902 (10) a déclaré

(1) Arrêtés du gouverneur général des 1er octobre et 16 décembre 1926 (J. O. Indo-Chine, 20 oct. et 25 déc. 1926). Arrêté du gouverneur général du 19 décembre 1927 (J. O. Indo-Chine, 14 janv. 1928), approuvant une délibération du Conseil colonial de la Cochinchine du 9 décembre 1927.

(2) R. 1929, 1, 528.

(3) J. O. Indo-Chine, 4 avril 1928.

(4) R. 1912, 1, 351.

(5) R. 1913, 1, 268. — L'article 37 a été complété par décret du 14 septembre 1916 (R. 1916, 1, 718).

(6) R. 1914, 1, 33.

(7) R. 1914, 1, 35.

(8) R. 1916, 1, 561 et 563.

(9) R. 1928, 1, 166.

(10) R. 1903, 1, 89.

applicable à la colonie la loi du 8 août 1893, relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national.

La loi du 31 décembre 1927 (1) a institué dans les trois colonies des commissions consultatives du travail et de l'agriculture, composées en nombre égal de délégués des industriels et des planteurs et de fonctionnaires nommés par le gouverneur, qui sont chargées de donner leur avis sur les problèmes relatifs aux rapports, d'une part entre les producteurs de denrées coloniales et les salariés, et d'autre part entre les fabricants de sucre ou d'alcool et les planteurs de canne à sucre. Ces commissions ont été créées, dans chacune des trois colonies, par un décret spécial (2).

Cette législation a été complétée par des arrêtés des gouverneurs. A la Martinique, trois arrêtés du 20 juin 1927 (3) sont relatifs : l'un, à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs ; l'autre, à la détermination des travaux dangereux ; le troisième au travail des femmes et des enfants. — A la Réunion, un arrêté du 6 décembre 1924 (4) a déterminé les mesures d'hygiène et de sécurité à prendre dans les établissements assujettis à la réglementation du travail.

A la Guyane, les lois des 28 décembre 1910 et 26 novembre 1912 (livres I et II du code du travail) ont été rendues applicables, avec les modifications subies ultérieurement, par décrets du 7 février 1924 (5).

En Afrique occidentale, le code du travail n'a point été rendu applicable. Toutefois, un décret du 25 octobre 1924 (6) y a appliqué la loi du 27 juillet 1921, qui modifie les articles 61 à 73 du livre Ier, concernant la saisie-arrêt et la cession des petits salaires et petits traitements (7).

En Afrique équatoriale, la même matière a été réglementée par un décret spécial, du 7 avril 1929 (8), qui adapte à la colonie la loi du 27 juillet 1921.

En Nouvelle-Calédonie, où un arrêté du gouverneur du 8 décembre 1899 (9) avait institué un office du travail, deux arrêtés du 12 juillet 1901 (10) ont créé une caisse locale pour l'introduction

(1) R. 1928, 1, 137.

(2) Réunion : décret du 4 août 1928 (R. 1928, 1, 690). — Guadeloupe : décret du 11 décembre 1928 (R. 1929, 1, 197). — Martinique : décret du 11 janvier 1929 (R. 1929, 1, 333), abrogé et remplacé par décret du 24 octobre 1930 (R. 1931, 1, 172).

(3) R. 1929, 1, 595.

(4) R. 1926, 1, 166.

(5) R. 1924, 1, 235 et 238.

(6) R. 1925, 1, 32.

(7) La loi du 12 janvier 1895, sur le même sujet, était applicable aux colonies en vertu de son article 18. Elle n'aurait pu, en principe, être modifiée que par une loi. Mais elle a pris place dans le code du travail et de la prévoyance sociale, et, comme il a été dit plus haut, les lois de 1910 et de 1912 ont donné délégation au gouvernement pour décider de l'application de ce Code aux colonies, ce qu'il peut faire, soit en rendant le texte métropolitain applicable avec modifications, soit en édictant un décret qui adapte ce texte à une colonie.

(8) R. 1929, 1, 433.

(9) R. 1902, 1, 277.

(10) R. 1902, 1, 280 et 281.

des travailleurs français, et chargé l'office du travail de recevoir, de centraliser et de diriger les demandes de main-d'œuvre française. — Un décret du 17 avril 1926 (1) a adapté à la colonie la loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés. — Un décret du 19 mai 1926 (2) a adapté à la colonie la loi précitée du 27 juillet 1921 sur la saisie-arrêt des petits salaires et petits traitements. — Enfin, deux décrets du 5 octobre 1927 (3) ont soumis la colonie au régime du code du travail et de la prévoyance sociale : le premier, en y rendant applicable le titre Ier de ce code, avec de nombreuses suppressions (4) et modifications ; l'autre, en substituant au texte du titre II un texte nouveau en 65 articles. L'article 9 du premier de ces décrets prend soin de spécifier qu'il reste sans application aux engagés, immigrants javanais et asiatiques, ressortissant du service local de l'immigration, aux indigènes de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, ressortissant du service des affaires indigènes, et aux protégés et sujets français non naturalisés auxquels la législation métropolitaine du travail n'est point applicable dans leur pays d'origine. — Un décret du 12 juillet 1928 (5) a rendu applicable à la colonie la loi du 4 janvier 1928, modificative de l'article 29 du titre Ier du code en ce qui concerne le repos des femmes en couches.

Le code du travail et de la prévoyance sociale n'a été, dans aucune de ses parties, rendu applicable à l'Indo-Chine. Les rapports contractuels des employeurs et des employés y sont régis par le droit commun, c'est-à-dire par le code civil et par les conventions intervenues entre les parties. — Un décret du 18 décembre 1928 (6) a réglementé la saisie-arrêt des salaires et petits traitements.

Les arrêtés du gouverneur général du 7 janvier 1909 (7), fixant les heures de travail supplémentaires et leur rémunération dans les distilleries d'alcool et dans les fabriques de tabac et d'allumettes, ne distinguent pas entre la main-d'œuvre européenne ou indigène.

§ 613

Accidents du travail. — La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail est restée longtemps sans application aux colonies. L'article 34 prévoyait, pour l'application tant en Algérie qu'aux colonies, un règlement d'administration publique. Il a été rendu

(1) R. 1926, 1, 530.
(2) R. 1926, 1, 533.
(3) R. 1928, 1, 52 et 54.
(4) Sont supprimés, notamment, les articles modifiés par la loi du 27 juillet 1921 précités, dont les dispositions avaient déjà été étendues à la colonie par le décret d'adaptation du 17 avril 1926.
(5) R. 1928, 1, 689.
(6) R. 1929, 1, 237. — Ce même décret limite la saisie-arrêt et la cession des soldes et traitements des indigènes.
(7) R. 1910, 1, 172.

des règlements spéciaux à diverses colonies, mais seulement à partir de 1925.

Diverses questions s'étaient posées, dans l'intervalle, et notamment celle de la détermination des limites territoriales d'application de la loi du 9 avril 1918. En principe, faute d'extension de cette loi aux colonies, la responsabilité des accidents du travail y était régie par le droit commun (1). Mais la difficulté s'élevait en ce qui concernait les accidents survenus aux colonies à des ouvriers envoyés de France. La jurisprudence ne s'était fixée qu'après une longue divergence entre les cours d'appel et la Cour de cassation, et après intervention des Chambres réunies. Il avait été jugé, par arrêt de cassation de la Chambre civile du 10 mars 1913 (2), que l'accident survenu aux colonies à un ouvrier embauché en France devait être assimilé à l'accident survenu à l'étranger, cas prévu aux articles 15 et 16 de la loi de 1898, et par suite donnait lieu à l'application de cette loi. L'arrêt de cassation des Chambres réunies du 26 mai 1921 (3), rendu dans la même affaire, confirmait cette solution, en ajoutant que, pour l'application de la loi de 1898, il suffisait que la victime de l'accident eût été attachée à un établissement ou dépôt de la métropole, ce qui n'impliquait pas que l'ouvrier eût déjà travaillé dans cet établissement avant son départ pour la colonie. La Cour d'appel de Paris, par arrêt du 16 mars 1925 (4), avait même déclaré la loi de 1898 applicable dans une espèce où le contrat de louage de services avait été passé dans la colonie, mais, — bien que l'arrêt ne le porte pas expressément, — entre parties n'ayant ni domicile ni siège social dans cette colonie. L'arrêt avait été conduit à appliquer en la matière les principes du droit international, en décidant que les conséquences d'un contrat étaient régies par la loi nationale des parties.

Tous ces arrêts avaient été rendus à l'occasion d'accidents survenus en Afrique occidentale, où ils n'auraient plus aujourd'hui d'application, cette colonie ayant été soumise au régime de la loi de 1898. Mais ils feraient encore jurisprudence dans les colonies où cette loi n'a pas été rendue applicable, notamment en Indo-Chine et à Madagascar.

La première application aux colonies de la loi du 9 avril 1898 a été faite par deux décrets en Conseil d'Etat du 19 juillet 1925 (5), l'un, aux Antilles et à la Réunion, l'autre à la Guyane. Ces décrets ont été complétés par deux autres décrets du 23 mai 1927 (6), adaptant au groupe des trois colonies et à la Guyane la loi du 15 décembre 1922, étendant aux exploitations agricoles les dispositions de la loi sur les accidents. — Ces décrets ne soumet-

(1) Civ. cass. 27 février 1929 (R. 1930, 3, 64). — Cet arrêt applique la jurisprudence concernant la présomption de faute résultant de l'article 1384 du code civil.
(2) R. 1913, 3, 174.
(3) R. 1921, 3, 109.
(4) R. 1926, 3, 154.
(5) R. 1926, 1, 12 et 29. — Modifiés par décrets du 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 294), et pour les Antilles et la Réunion par décret du 4 avril 1931 (R. 1931, 1, 284).
(6) R. 1927, 1, 458 et 546.

tent pas les colonies susvisées aux lois de 1898 et de 1922, mais édictent un texte nouveau, inspiré de ces lois. Ils spécifient en termes exprès qu'ils ne sont faits que pour les travailleurs français ou assimilés, et non pour les « travailleurs étrangers engagés sous le nom d'immigrants », sous réserve des droits que ces travailleurs peuvent tirer des conventions internationales.

Les décrets susvisés ont été complétés par des arrêtés des gouverneurs rendus pour leur exécution.

A la Martinique, dix arrêtés du 14 mai 1926 (1) déterminent les statuts-types correspondant à l'article 6 du décret du 19 juillet 1925 sur les accidents du travail ; les conditions d'application de ce décret en ce qui concerne l'alimentation du fonds de garantie ; la quotité des taxes alimentant ce fonds ; l'organisation et le fonctionnement du service du fonds de garantie et du fonds de prévoyance des blessés de la guerre, victimes d'accidents du travail.

A la Guadeloupe, quatre arrêtés du gouverneur du 26 mai 1926 (2) ont déterminé les conditions d'application du décret du 19 juillet 1925, réglementé le fonds de garantie et le fonds de prévoyance des blessés de la guerre, précisé les garanties à fournir par les chefs d'entreprises aux victimes ou à leurs ayants-droits pour être exonérés du versement du capital représentant les pensions allouées aux victimes, réglé l'organisation et le fonctionnement du fonds de prévoyance des blessés de la guerre, victimes d'accidents du travail.

A la Réunion, trois arrêtés du 8 juin 1926 (3) sont relatifs au fonctionnement et à l'alimentation du fonds de garantie et du fonds de prévoyance. Un arrêté du 2 septembre 1926 (4) a fixé le tarif des frais médicaux en matière d'accidents du travail. Enfin un arrêté du 12 décembre 1926 (5) détermine les mesures de détail destinées à assurer l'exécution du titre Ier du décret du 9 juillet 1925.

En nouvelle-Calédonie, un décret en Conseil d'Etat du 15 mai 1930 (6), rendu par application de l'article 34 de la loi du 9 avril 1898, a adapté à la colonie, en 55 articles, les dispositions de cette loi. Comme le décret du 5 octobre 1927, appliquant à la colonie le titre Ier du code du travail (7), le décret du 15 mai 1930 spécifie, à l'article 41, que les dispositions de son titre Ier, relatif aux entreprises industrielles et commerciales, ne sont pas applicables aux engagés immigrants, javanais et asiatiques, ressortissant du service local de l'immigration, ni aux indigènes de la Nouvelle-Calédonie ressortissant au service des affaires indigènes, qui continuent à être régis par les conventions de leur contrat

(1) R. 1929, I, 594. — V. aussi deux arrêtés du 21 septembre 1926 (J. O. Martinique, 2 oct. 1926).
(2) R. 1930, 1, 540.
(3) R. 1929, 1, 404.
(4) *Ibid.*
(5) R. 1929, 1, 405.
(6) R. 1930, 1, 487.
(7) V. plus haut, § 612, p. 569.

d'engagement, ni aux protégés et sujets français, à moins que la législation sur les accidents du travail ne leur soit applicable dans leur pays ou colonie d'origine ; ni aux indigènes originaires des colonies étrangères, sauf conventions internationales spéciales. Cette restriction n'a pas d'application au titre II, relatif aux accidents survenus dans les exploitations agricoles et forestières.

En Afrique occidentale, la législation sur les accidents du travail a été, jusqu'à une date toute récente, contenue toute entière dans les dispositions très incomplètes de l'arrêté précité du gouverneur général du 29 mars 1926, rendu en exécution du décret du 22 octobre 1925 sur le travail indigène (1), et des arrêtés sur le même sujet, spéciaux aux diverses colonies (2), mentionnés plus haut. Un récent décret du 2 avril 1932 (3), en 50 articles, adapte à l'Afrique occidentale la loi du 9 avril 1898, avec cette restriction importante pourtant que ses dispositions ne sont applicables qu'aux seules entreprises, — énumérées à l'article 1er —, utilisant les moteurs et les explosifs dont le maniement présente un danger exceptionnel. Le décret ne distingue pas entre les européens et les indigènes — employés ou employeurs. Mais il n'accorde le droit à indemnité qu'aux ouvriers et employés exerçant habituellement une profession ou un métier déterminé et obligatoirement munis d'un livret de travail dont les conditions d'établissement doivent être fixées par arrêté du gouverneur général; aux ouvriers et employés embauchés par contrat de travail écrit soumis au visa de l'administration ; aux ayants-cause de ces ouvriers et employés.

Se rangeant à la solution donnée par la jurisprudence à la question de l'application aux colonies de la loi du 9 avril 1898 (4), le décret pose en principe (5) que les ouvriers et employés embauchés en vertu d'un contrat écrit passé en France ou dans la colonie demeurent protégés par les dispositions de la loi métropolitaine pour tous les accidents rentrant dans les cas prévus par cette législation dont ils sont victimes dans la colonie, sous la seule réserve des prescriptions du décret relatives à la procédure et sauf en ce qui concerne les ayants-cause indigènes, qui bénéficient des dispositions de l'arrêté du gouverneur général prévu à l'article 4. Le décret laisse ainsi en entier à la loi métropolitaine le champ d'application que lui a reconnu la jurisprudence : ce qu'il était obligé de faire sous peine de se mettre en contradiction avec cette loi et par suite de la violer.

---

(1) V. plus haut, § 600, p. 552.
(2) *Ibid.*
(3) R. 1932. — Ce décret n'est pas pris dans la forme des règlements d'administration publique, comme le prescrit l'article 34 de la loi du 9 avril 1898. Cette circonstance n'en affecte pas la validité, l'Afrique occidentale étant soumise au régime des décrets, et rien ne limitant en cette matière les pouvoirs législatifs du gouvernement. La conséquence qu'on serait en droit d'en tirer, le cas échéant, serait que le décret n'a pas été pris par délégation du législateur. C'est sans doute pour cette raison qu'il a soigneusement évité de faire échec à la loi de 1898 en ce qui concerne le champ d'application de cette loi (V. plus loin).
(4) V. plus haut, p. 570.
(5) Art. 2.

Les ouvriers étrangers victimes d'accidents survenus dans la colonie, qui cesseraient de résider sur le territoire français, recevront pour toute indemnité, un capital égal à trois fois la rente qui leur avait été allouée.

Les contestations ayant pour origine l'application de la législation spéciale sur les accidents du travail, ainsi que les infractions aux dispositions du décret et des arrêtés pris pour son exécution sont de la compétence exclusive des tribunaux français, quel que soit le statut personnel ou le domicile des parties en cause (1).

Les colonies autres que celles qui viennent d'être passées en revue ne sont pas encore soumises à la législation métropolitaine ni à une législation analogue sur les accidents du travail. Il est, toutefois, vraisemblable que cette législation leur sera rendue applicable à échéance assez brève. Les indications qui vont suivre ont donc un caractère essentiellement provisoire.

A Madagascar, la législation sur les accidents du travail consiste actuellement en quelques dispositions très sommaires des décrets précités du 6 mai 1903 sur l'immigration, et du 22 septembre 1925 sur le travail indigène. L'article 40 du décret du 6 mai 1903 porte que l'infirmité résultant d'un accident survenu pendant l'exécution d'un service commandé par l'engagiste n'emporte résiliation du contrat qu'après paiement d'une indemnité fixée par le juge de paix. Comme le texte ne distingue pas, il y a lieu d'admettre que cette indemnité est due dans tous les cas, et qu'il n'est pas nécessaire de prouver la faute. Les articles 46 à 48 du décret du 22 septembre 1925 obligent l'employeur, en cas d'accident ou de maladie, résultant du travail, à fournir la ration et le demi-salaire pendant un mois au plus, après quoi il pourra demander la résiliation du contrat, « sans préjudice des suites judiciaires que pourrait entraîner l'accident ou la maladie ». Le texte ne s'explique pas sur la nature de ces « suites judiciaires » ; mais l'article 52 explique que les dispositions des trois articles 46 à 48 sont essentiellement provisoires, et ne resteront en vigueur que jusqu'à la réglementation d'ordre général prévue par la circulaire ministérielle du 22 juillet 1924 (2).

En Océanie, l'article 40 du décret précité du 24 février 1920 (3) prévoit, comme celui du 6 mai 1903 à Madagascar, une indemnité à fixer par le juge de paix en cas d'accident du travail.

En Afrique équatoriale, l'article 26 du décret précité (4) du 7 avril 1911 réserve, comme les textes déjà analysées, le droit à indemnité en cas d'accident, sans autre précision. L'article 15 de l'arrêté du gouverneur général du 11 février 1923 précité (5) pose en principe que l'employeur est responsable des accidents

(1) Art. 17 et 47.
(2) B. O. Min. des colonies 1924, p. 159.
(3) V. § 607, p. 562.
(4) V. § 601, p. 553.
(5) V. *Ibid.*

subis par les engagés perdant leur présence sur les chantiers, durant les heures de travail. Il leur doit les soins médicaux avec demi-salaire pendant la durée de l'indisponibilité, et en cas d'incapacité permanente, une indemnité dont la quotité devait être fixée par un arrêté ultérieur, encore à venir, et en attendant déterminée à l'amiable par les parties, ou à défaut d'entente par le conseil d'arbitrage.

Les textes spéciaux au Cameroun et au Togo (1) sont muets sur les accidents du travail. Il faut se reporter aux décrets et arrêtés rendus pour l'Afrique occidentale ou équatoriale, rendus applicables à ces territoires par décret du 22 mai 1924, comme il a été dit plus haut.

En Indo-Chine, le premier arrêté du gouverneur général du 25 octobre 1927, précité (2), contient, aux articles 38 et 52, quelques dispositions des plus sommaires : l'une, maintenant le droit au salaire des travailleurs blessés dans l'exercice ou à l'occasion de leur travail, l'autre, obligeant l'employeur à nourrir les engagés malades. En cas d'accident, l'absence de dispositions spéciales oblige à appliquer le droit commun (3).

Un arrêté du gouverneur général du 7 octobre 1929 (4) alloue certaines indemnités annuelles, pour risques courus, au personnel européen et indigène des laboratoires et services de radiothérapie et de radiumthérapie fonctionnant d'une manière permanente.

§ 614

Conseils de prudhommes. — La loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage facultatifs en matière de différents collectifs entre patrons et ouvriers est applicable, aux termes de son article 16, aux Antilles et à la Réunion.

La loi du 27 mars 1907, concernant les conseils de prudhommes, est aussi applicable à ces colonies, en vertu de son article 64.

Le décret du 9 novembre 1912 (5) a créé à la Martinique un conseil de prudhommes dont la juridiction s'étend aux communes de Fort-de-France, Lamentin, Saint-Joseph, Schoelcher et des Trois-Flots.

Conseils d'arbitrage. — Des conseils d'arbitrage ont été organisés à Madagascar par le décret du 22 septembre 1925 (6). L'arrêté du gouverneur général du 15 mars 1929 (7) a créé des conseils d'arbitrage dans plusieurs provinces ou subdivisions. Ces

(1) V. § 602, p. 554.
(2) V. § 597, p. 548.
(3) Le grand conseil des intérêts économiques et financiers a été saisi en 1929 d'un projet de règlement d'administration publique accordant aux ouvriers européens et annamites le bénéfice des dispositions de la loi du 9 avril 1898 et des lois subséquentes.
(4) J. O. Indo-Chine, 12 oct. 1929.
(5) R. 1913, 1, 255.
(6) V. plus haut, § 599, p. 551.
(7) J. O. Madagascar, 30 mars 1929.

conseils sont composés du chef de district (province), président, d'un colon français, assesseur, d'un indigène assesseur, et de quatre assesseurs suppléants, deux français et deux indigènes. Les jugements sont susceptibles d'appel devant le juge de paix à compétence étendue ou le tribunal de 1re instance lorsque la demande excède 500 francs. Outre les condamnations civiles, les conseils d'arbitrage peuvent appliquer à l'employé indigène, mais seulement en cas de rupture brusque et injustifiée du contrat, un à cinq jours de détention et 1 à 15 francs d'amende. La détention a un caractère disciplinaire ; elle est subie dans les locaux réservés aux détenus administratifs.

Il a ausi été institué des conseils d'arbitrage en Afrique occidentale par le décret du 22 octobre 1925 (1). En Afrique équatoriale, ils ont été organisés par les articles 13, 26 et 27 du décret du 7 avril 1911 (2), au Cameroun par les articles 1er et 12 à 27 du décret du 4 août 1922 (3), au Togo par les articles 12 et suivants du décret du 29 décembre 1922 (4).

En Nouvelle-Calédonie, un décret spécial, du 17 avril 1926(5), portant règlement pour cette colonie de la conciliation et de l'arbitrage en matière de différents collectifs entre patrons et ouvriers ou employés, contient des dispositions concordant avec celles de la loi du 27 décembre 1892.

Le décret du 29 avril 1930(6), modifié en ses articles 3, 7 et 16 par le décret du 18 avril 1931 (7), a créé en Indo-Chine des commissions de conciliation pour le règlement des différents individuels nés entre particuliers employeurs et employés à l'occasion du contrat de travail en matière de commerce, d'industrie ou d'agriculture. Aucune demande introductive d'instance, entre parties capables de transiger, n'est recevable avant que le défendeur ait été préalablement appelé devant une commission de conciliation. Cette commission est présidée par le juge de paix, ou le magistrat ou fonctionnaire en tenant lieu. Elle comprend, en outre, pour les différents entre patrons et employés ou ouvriers européens, un patron français et un employé ou ouvrier français ; pour les différents entre patrons et employés ou ouvriers indigènes ou assimilés, un patron indigène et un employé ou ouvrier indigène ; pour les différends entre européens et indigènes, un patron français, si le patron en cause est un européen, et un patron indigène si le patron en cause est indigène ou assimilé, et un employé ou ouvrier français, si l'employé ou l'ouvrier en cause est un européen, et un employé ou ouvrier indigène si l'employé ou ouvrier en cause est un indigène ou assimilé (art. 4). La procédure est simplifiée (art. 8 à 11). La commission entend les parties et les concilie si possible. La conciliation ou la non-conciliation est constatée par un procès-verbal. Le procès-verbal de conci-

(1) V. plus haut, § 600, p. 552.
(2) V. § 601, p. 553.
(3) V. § 602, p. 554.
(4) V. § 602, p. 555.
(5) R. 1926, I, 530.
(6) R. 1930, I, 434.
(7) R. 1931, I, 325.

liation vaut transaction et n'est susceptible d'aucun recours (art. 12).

En ce qui concerne les différends collectifs, c'est-à-dire les contestations entre un employeur et dix au moins de ses ouvriers et employés, ou le quart de ses ouvriers ou employés ou d'une catégorie d'entre eux, un décret récent du 2 avril 1932 (1) a organisé en Indo-Chine, mais seulement pour les ouvriers indigènes ou asiatiques assimilés, des conseils d'arbitrage auxquels ces différends sont soumis avant de pouvoir être portés devant les tribunaux de droit commun, L'inspecteur du travail est « commissaire de conciliation », et peut être saisi, soit par requête des parties, soit d'office par réquisition du chef d'administration locale. Il invite les ouvriers ou employés à choisir leurs délégués, dont la décision les engage. S'il ne parvient pas à concilier les parties, celles-ci peuvent recourir à l'arbitrage : le chef de l'administration locale peut les mettre en demeure de déclarer s'ils y recourent ou non. En cas d'affirmation, l'employeur désigne deux arbitres, et le chef d'administration locale en désigne deux autres pour les employés ou ouvriers.

Les articles 30 à 32 de ce décret érigent en délit le fait, par tout ouvrier ou employé indigène d'un service d'utilitc publique, de cesser le travail sans préavis donné an moins 15 jours à l'avance, soit seul, soit en coordination avec d'autres, ainsi que le fait de la cessation collective de travail poursuivant un but autre que le règlement d'un différent d'ordre professionnel et de nature à infliger une gêne prolongée au public, et par suite à contraindre le gouvernement à prendre des mesures déterminées.

§ 615

Contrat de louage de services. — Le contrat de louage de services, aux colonies, est régi par le droit commun métropolitain, applicable aux colonies avec le code civil qui le réglemente. Mais les règles du code civil ont parfois dû être appliquées à des espèces spécialement coloniales.

La jurisprudence a eu à se prononcer sur la détermination de la qualité d'employé, lié par le contrat de louage de services. Le cas s'est présenté pour le directeur des services télégraphiques de la Compagnie française des câbles, qui avait trouvé la mort dans la catastrophe de la Martinique en se rendant à Saint-Pierre pour les besoins de son service. Il a été jugé que ce directeur, qui représentait la Compagnie aussi bien à l'égard des tiers que du personnel, avec mission de diriger les affaires, de donner des ordres et de signer des contrats, n'était pas un agent subordonné, mais un mandataire, dont la veuve et les enfants avaient droit à être indemnisés du préjudice résultant de son décès (2) ; jurisprudence assurément très favorable à la victime, mais qui

(1) R. 1932.

(2) Trib. civil de la Seine, 28 avril 1906 (R. 1906, 3, 223) ; Cour d'appel de Paris, 20 février 1907 (R. 1908, 3, 104) ; Req. rej. 28 octobre 1907 (*ibid.*). — V. les notes. — V. aussi la note de M. Boistel au Recueil Lebon, 1908, 1, 481.

a été généralement approuvée par les commentateurs et qui a fixé, en tous cas, un point de droit important et délicat.

Ne sont pas des gens de service, mais des ouvriers, les engagés immigrés qui, à l'expiration de leur contrat, en ont librement, sous la tutelle de l'administration, contracté un autre en qualité de manœuvres dans une exploitation minière. Ils ne jouissent, par suite, d'aucun privilège pour le paiement de leurs salaires (1).

Le contrat de louage de services peut être conclu même par une administration publique, et ne confère pas nécessairement à l'employé la qualité de fonctionnaire. Le cas s'est présenté plusieurs fois aux colonies (2), où l'engagement par contrat est souvent prévu par les textes.

La clause très usuelle par laquelle un employé s'engage à ne pas faire le commerce pour son propre compte et à ne pas entrer dans une autre maison a été considérée comme nulle, aux colonies, alors même qu'elle était limitée à la colonie et à une durée de quatre ans, comme mettant l'employé dans une véritable impossibilité de vivre (3).

Une clause qui se trouve dans la plupart des contrats, aux colonies, est celle qui attribue juridiction à un tribunal de la métropole en cas de contestations entre l'employeur et l'employé. A plusieurs reprises, les cours et tribunaux des colonies ont refusé d'appliquer cette clause parfaitement licite, et se sont déclarés compétents au mépris des termes formels du contrat, sous prétexte que l'attribution de juridiction aurait été imposée à l'employé et aurait un caractère « léonin » (4). Ces décisions ont toujours été réformées ou cassées (5).

Par contre, en l'absence de toute clause, la question de compétence doit se résoudre par interprétation du contrat, et les tribunaux coloniaux sont fondés à rejeter, en se basant sur cette interprétation, une exception d'incompétence proposée par un employeur demandant à être renvoyé devant le tribunal métropolitain de son domicile (6).

Les questions concernant la rupture du contrat, la légitimité des griefs, l'observation des délais d'usage, le paiement des indemnités, les frais du voyage de retour, sont réglées d'après les mêmes principes que dans la métropole (7).

---

(1) Trib. de comm. de Nouméa, 5 août 1915 (R. 1916, 3, 311). — V. aussi Trib. de Pointe-à-Pitre, 2 août 1906 (R. 1907, 3, 51).

(2) V. t. Ier, Ch. VIII, § 290, p. 659.

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 24 septembre 1909 (R. 1909, 3, 250) ; Req. rej. 17 mai 1911 (R. 1911, 3, 197).

(4) Cour d'appel de l'Afrique équatoriale, 12 février 1926 (R. 1926, 3, 258) ; Trib. de Grand-Bassam (jugement réformé par l'arrêt cité ci-dessous de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale).

(5) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 28 décembre 1928 (R. 1929, 3, 108) ; Civ. cass. 27 juillet 1931 (R. 1931, 3, 208).

(6) Cour d'appel de Hanoï, 22 février 1929 (R. 1930, 3, 232). — La nécessité de la procédure préalable de conciliation, introduite par le décret précité du 27 avril 1930, a-t-elle quelque conséquence en ce qui concerne la compétence ?

(7) Cour d'appel de Madagascar, 19 novembre 1904 (R. 1906, 3, 99) ; Civ. cass. 6 juin 1905 (R. 1906, 3, 75) ; Req. rej. 1er juillet 1907 (R. 1907, 3, 225) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 27 novembre 1907 (R. 1908, 3, 191) ; Cour d'appel de

§ 616

Offices du travail. — Comme il a été dit plus haut (1), un arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie du 8 décembre 1899 (2) a créé dans la colonie un office du travail. Cet arrêté a été complété par celui du 12 juillet 1901 (3) réglementant le recrutement des travailleurs français pour la Nouvelle-Calédonie.

L'office du travail a pour objet de recueillir et decentraliser les demandes de main-d'œuvre française, de transmettre ces demandes à l'office colonial et de correspondre avec cet établissement pour tout ce qui se rattache à cette main-d'œuvre, de recevoir les ouvriers des deux sexes, lors de leur débarquement à Nouméa, et de les mettre ensuite en relation avec les employeurs ou patrons. A Madagascar, un office central du travail, et des offices régionaux du travail, ont été organisés pour les indigènes par les articles 9 et 10 du décret du 22 septembre 1925 (4).

L'article 1er de l'arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 29 mars 1926 prévoit la création d'offices du travail dans chaque colonie du groupe (5).

Offices de placement. — Un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, du 6 novembre 1929 (6), modifié en son article 3 par arrêté du 12 avril 1930 (7), a créé dans chacune des chambres de commerce de Hanoï et de Saigon des offices de placement gratuits pour les engagés spéciaux et autres militaires des troupes coloniales libérés dans la colonie, ainsi que pour tous les français sans emploi.

§ 617

Syndicats professionnels. — La loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, qui autorise notamment les syndicats de patrons ou d'ouvriers et leur confère la personnalité civile, est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 10 (8), et a été rendue applicable à la Guyane par décret du 7 février 1905 (9), à la Nouvelle-Calédonie par décret du 16 mai 1901 (10), à l'Océanie par décret du 8 janvier 1905 (11), à Saint-

---

l'Afrique occidentale, 17 janvier 1908 (R. 1908, 3, 189) ; Req. rej. 11 février 1908 (R. 1908, 3, 188) ; Cour d'appel de Madagascar, 5 avril 1911 (R. 1912, 3, 19) ; Req. rej. 27 avril 1926 (R. 1926, 3, 133) ; Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 16 juin 1928 (R. 1928, 3, 244).

(1) § 612, p. 569.
(2) R. 1902, 1, 277.
(3) R. 1902, 1, 281.
(4) Voir ci-dessus, § 599, p. 531.
(5) Voir ci-dessus, § 600, p. 552.
(6) J. O. Indo-Chine, 23 novembre 1929.
(7) J. O. Indo-Chine, 23 avril 1930.
(8) Toutefois, les travailleurs étrangers engagés sous le nom d'immigrants ne peuvent faire partie des syndicats.
(9) R. 1905, 1, 439.
(10) R. 1901, 1, 357.
(11) R. 1905, 1, 468.

Pierre et Miquelon par décret du 3 octobre 1905 (1). Elle a été remplacée en Indo-Chine par un arrêté du gouverneur général du 11 juillet 1908 (2), qui en reproduisait les termes (3). Elle est aujourd'hui applicable à toutes les colonies sans exception, ainsi que la loi modificative du 12 mars 1920, en vertu de l'article 5 de cette dernière loi, qui étend toutefois à l'ensemble des colonies l'interdiction aux travailleurs étrangers immigrants de faire partie des syndicats.

§ 618

Travail maritime. — La loi du 13 décembre 1926, portant code du travail maritime, s'applique en quelque lieu que se trouve le navire et les marins qui en forment l'équipage, par conséquent aux colonies et à l'étranger comme dans la métropole.

---

(1) R. 1905, 1, 493.
(2) R. 1909, 1, 326.
(3) Sauf l'article 1er, qui modifie divers articles du code pénal, ce que le gouverneur général ne pouvait pas faire.

CHAPITRE XVI

LE RÉGIME MONÉTAIRE DES COLONIES FRANÇAISES

par M. Bertrand NOGARO

SECTION Ire

Historique.

§ 619

Ancien régime. — Monnaies métalliques. — Le régime monétaire des colonies françaises a soulevé, dès l'origine, de délicats problèmes, techniques, juridiques et économiques. Techniques d'abord : il fallait approvisionner les possessions lointaines en numéraire. Juridiques : il fallait réglementer l'émission et la circulation du numéraire sous ses différentes formes. Economiques : il fallait contrôler effectivement la circulation monétaire, et surtout veiller à sa conservation, en tenant compte des lois économiques qui, souvent, par dessus la volonté des pouvoirs publics, règlent les mouvements de la monnaie et son cours.

L'administration royale eut donc à résoudre, la première, ces trois catégories de problèmes, et l'histoire des efforts qu'elle fit pour y parvenir est pleine d'enseignements.

Le champ d'expérience le plus curieux et le plus vaste est sans doute le Canada, et les mesures qui furent prises par l'autorité royale pour assurer une circulation monétaire à ce pays neuf méritent d'être mentionnées tout d'abord (1).

Au début de la colonisation, il fallut d'abord résoudre le problème monétaire en cherchant à utiliser comme monnaie de paiement ou comme monnaie de compte certaines marchandises d'usage courant et de conservation relativement facile. C'est ainsi que, en 1669, le Conseil supérieur de la colonie permit aux débiteurs de se libérer en blé, à raison de 4 livres le minot ; c'est ainsi qu'à diverses reprises, on réglementa l'usage des peaux

(1) On trouvera une bonne partie de la documentation relative à ce sujet dans l'ouvrage de M. Zay : « Histoire monétaire des colonies françaises », Paris 1892, et dans celui de M. Albert Laporte : « Le problème monétaire dans nos vieilles colonies », Paris 1908. —

de castor et autres pour servir au règlement des échanges. Cependant, la Compagnie des Indes occidentales avait demandé et obtenu, par lettres patentes du 19 février 1670, le droit de faire de la menue monnaie à usage des possessions sur lesquelles s'étendait son privilège. Elle fut d'abord autorisée à faire frapper des pièces d'argent et de cuivre jusqu'à concurrence d'une somme de 100.000 livres en pièces de 15 sols et de 2 deniers. Ces pièces devaient être de mêmes poids et titre que les espèces analogues mises en circulation dans la métropole, mais elles portaient une devise spéciale qui était la suivante : « *Ludovicus decimus quartus Fr. et N. Rex. - Gloriam regni tui dicent* ».

De plus, il résultait d'un arrêté du Conseil d'Etat du 18 novembre 1672 que les pièces mises en circulation dans la colonie auraient une valeur supérieure à celle qu'elles avaient dans la métropole, « afin, dit l'arrêt, qu'elles puissent y rester et, par ce moyen, réduire tous les paiements des denrées et marchandises, et autres choses, qui se font en espèces, au prix de l'argent, pour la facilité du commerce et l'augmentation des colonies ». En conséquence, les pièces de 15 sols marquées de la devise spéciale devaient circuler dans les colonies d'Amérique pour la valeur de 20 sols ; la pièce de 5 sols pour la valeur de 6 sols 8 deniers ; celle de 15 deniers pour 20 deniers, et ainsi des autres espèces à proportion.

On adopta en même temps une monnaie de compte dite du pays qui valait un tiers de plus qu'en France (1).

Cette disposition, qui paraît aujourd'hui singulière, n'était pas particulièrement anormale sous l'ancien régime ; car on était alors habitué à appliquer aux espèces d'une certaine dénomination (louis, écus, etc.) une tarification en monnaie de compte, (livres, etc.) que l'autorité publique modifiait de temps à autre. Cependant, il ressort du texte même qui vient d'être cité que la décision de l'autorité royale tendant à « augmenter » le cours des espèces mises en circulation dans les colonies répondait à un double but : 1° les rendre inexportables, en faisant subir une dépréciation considérable à ceux qui voudraient s'en servir pour leurs paiements dans la métropole ; 2° favoriser le commerce local et l'exportation des marchandises, en faisant en sorte que les prix à l'intérieur de la colonie restassent inférieurs, pour une même quantité de monnaie, à ceux de la métropole.

Ainsi, on voit apparaître immédiatement la relation très étroite qui existe, en matière de monnaie, entre les problèmes juridiques et les problèmes économiques, les dispositions d'ordre juridique ayant pour objet de résoudre des difficultés d'ordre économique. Les dispositions prises, en ce qui concerne la valeur des monnaies, furent, d'ailleurs, confirmées par des interdictions d'exportation du numéraire. Cependant, les dispositions législatives et réglementaires, d'ordre préventif aussi bien que d'ordre coercitif, ne se montrèrent pas parfaitement efficaces. Il arriva parfois que la population refusât de recevoir des pièces pour une valeur légale qui ne correspondait pas à sa valeur « intrinsèque ». C'est ainsi

(1) M. Zay, *op. cit.*, page 126.

que les pièces de cuivre frappées au début du XVIIIe siècle (édit de décembre 1716 et de juin 1721) furent refusées au Canada. D'autre part, comme nous le verrons plus loin, les efforts de l'administration royale n'empêchèrent pas les pièces de bon aloi d'être exportées, au grand détriment des besoins monétaires des colonies. D'ailleurs, peu à peu, à mesure que la doctrine économique se formait, l'autorité royale hésitait davantage à édicter des mesures qui apparaissaient comme arbitraires. C'est ainsi qu'une ordonnance du 10 septembre 1694 décidait que les espèces françaises et étrangères devaient circuler dans la colonie au même taux qu'en France (1), et qu'au Canada, la monnaie du pays fut abolie par une déclaration royale du 16 juillet 1717 (2). Enfin, le même scrupule d'ordre théorique se manifestait d'une façon encore plus nette à une époque postérieure. Répondant à une lettre du Gouverneur de Cayenne, qui demandait à affaiblir le titre de la circulation locale, toujours pour en diminuer l'exportation, le ministre de la marine écrivait que « ce serait contraire aux principes sages que le gouvernement a adoptés par la loi de 1781 » et qui tendaient à laisser circuler les monnaies d'après leur valeur intrinsèque.

Monnaies fiduciaires. —En dépit des efforts accomplis par l'autorité royale pour doter les colonies françaises de monnaies métalliques spécifiquement coloniales, celles-ci furent très fréquemment drainées vers l'extérieur, et, en tout cas, ne purent répondre aux besoins de la circulation locale. C'est ainsi que des monnaies fiduciaires locales furent mises en circulation par les représentants de l'autorité royale, sous des formes ingénieuses et variées. En attendant de recevoir les espèces, les gouverneurs et intendants furent amenés à mettre en circulation des ordonnances de paiement, des billets ou acquits de dépenses avec lesquels ils payaient provisoirement leurs débiteurs. Ils furent, d'ailleurs, conduits à donner à cette circulation fiduciaire un caractère de monnaie légale. C'est ainsi que des arrêtés signés de Beauharnais et de Gilles Hocquart, le 18 mars 1733, enjoignaient de recevoir les billets dans les caisses publiques, et même dans les négociations de particulier à particulier. De même furent mis en circulation des récépissés de marchandises que les compagnies de commerce conservaient dans leurs magasins. Ainsi, au Canada, la Compagnie d'Occident four-

(1) Laporte, *op. cit.*, page 71.

(2) Zay *op. cit.*, page 160. — Art. 8 : « Comme la monnoye du pays qui a été introduite dans le Canada n'est d'aucune utilité à la colonie et que les deux sortes de monnoye dans lesquelles on peut stipuler causent de l'embarras au commerce, Nous avons abrogé et abrogeons, pour le Canada, la monnoye dite du pays, et, en conséquence, Nous voulons et Nous plaist que toute stipulation de contrats, redevances, baux à ferme, et autres affaires généralement quelconques, se fassent, à commencer du jour de l'enregistrement des présentes au Conseil supérieur de Québec, sur le pied de la monnoye de France, de laquelle monnoye il sera fait mention dans les actes et billets après la somme à laquelle le débiteur sera obligé, et que les espèces de France ayant dans ladite colonie du Canada la même valeur que dans notre Royaume». — Toutefois, les autorités locales, pour empêcher la fuite du numéraire, persistèrent jusqu'à la fin de l'ancien régime à s'efforcer de surhausser les espèces françaises et étrangères.

nissait, en paiement provisoire des peaux de castor qui lui étaient livrées, des récépissés. Il advint même qu'une ordonnance du 25 avril 1738, contenant un additif aux règlements de la Compagnie des Indes, interdit le paiement direct en peaux de castors, et permît les paiements en récépissés.

Il convient de remarquer que ces instruments de paiement fiduciaire avaient un caractère provisoire et qu'ils étaient souvent, en fin de compte, convertis en lettres de change sur la France.

Mais la création la plus singulière de monnaie fiduciaire fut la monnaie de carte qui fut d'abord créée par l'intendant Jacques de Meulle, au Canada. Voici en quels termes cet intendant rend compte, dans une lettre du 24 septembre 1685, des conditions dans lesquelles il fut amené à émettre cette monnaie : « J'ay rendu, dit-il, une ordonnance par laquelle j'ay obligé tous les habitans de recevoir cette monnaye en payement et luy donnais cours en m'obligeant en mon nom de rembourser lesdits billets. Personne ne les a refusés... » Cette monnaie était faite de cartes à jouer coupées en quatre, portant l'empreinte des armes de France, apposées avec un cachet sur de la cire. Les cartes étaient de trois espèces : celles de 4 francs, de 40 sols et de 15 sols, ce qui permettait d'assurer à un soldat la solde d'un mois.

M. de Champigny, successeur de M. de Meulle, écrivit, le 10 mai 1691, qu'il avait fait rembourser de la monnaie de carte précédemment émise, mais qu'il devait en émettre de nouvelle. Il se servait, disait-il, de cet expédient pour la dépense des cinq à six premiers mois, en attendant l'argent de France qu'il se procurait par des traites, et il demandait au ministre de faire payer les traites qu'il envoyait à deux ou trois mois de vue, afin de pouvoir emprunter sur place. Il ajoutait : « Les troupes achètent beaucoup plus cher en monnaie de carte qu'elles ne feraient en argent comptant. »

Plus tard encore, les intendants Raudot père et fils écrivaient à la date du 23 octobre 1708 : « Les petites cartes s'usent et c'est la seule monnaie qui soit en ce pays, n'en ayant aucune autre, les petites espèces de France qui y étaient venues autrefois, comme des pièces de 4 sols et sols marqués, ayant tout repassé avec tout l'argent monnayé qui y était. »

Cette monnaie de carte fut abolie en 1717, et la liquidation des anciennes cartes fut faite en 1720 avec une perte de 5/8. Mais, le surhaussement des pièces métalliques ayant été supprimé à cette époque, la monnaie métallique disparut, et il fallut revenir à l'émission de monnaie de carte, sur la demande même du commerce local. Une ordonnance royale du 2 mars 1729 prescrivit la fabrication de nouvelles cartes.

Survint la guerre de sept ans. La colonie, isolée de la métropole, dut naturellement continuer à recourir aux émissions de monnaie fiduciaire, mais le paiement des dépenses de la colonie fut suspendu par arrêté du 25 octobre 1759, et les lettres de change sur le Trésor demeurèrent impayées. C'est alors que la monnaie

de carte tomba dans le discrédit, et un arrêt du 29 juin 1764 en décida l'extinction définitive, après une expérience de 80 ans (1).

Ce n'est pas seulement au Canada que la monnaie de carte fut en usage, mais aussi dans d'autres possessions d'Amérique, notamment en Louisiane et dans la Guyane. Des billets ou ordonnances furent aussi mis en circulation dans les Iles, et notamment dans les Iles de l'Océan indien, Iles de France et de Bourbon, où du papier fut émis sous le nom de billets de caisse et de billets de boutique.

On voit, par ce bref exposé, que le domaine colonial de la France fut un champ d'expérience monétaire curieux : sous la pression des circonstances, les monnaies fiduciaires émises, comme il advient communément à cette catégorie de numéraire, subirent des dépréciations plus ou moins accentuées, d'autant qu'elles constituaient plutôt des promesses de paiement qu'un moyen de paiement véritable et définitif, et que leur cours pouvait s'écarter plus ou moins de la valeur des espèces correspondant au même nombre d'unités de compte, suivant que le remboursement apparaissait comme plus ou moins proche et certain.

Cependant, là n'est pas le principal intérêt de cette curieuse expérience monétaire : les billets d'Etat, émis sous des noms divers par les colonies françaises, étaient moins des monnaies fiduciaires convertibles en espèces que des *monnaies locales convertibles en monnaie extérieure.* En effet, billets de cartes, ordonnances, etc., étaient *convertis en lettres de change sur Paris,* et il semble bien que leur cours dépendit surtout de la plus ou moins grande régularité de cette convertibilité. C'est ainsi que la monnaie de carte du Canada atteignit son maximum de dépréciation au XVIIIe siècle, dans la période de guerre, où la convertibilité par le moyen de lettres de change sur Paris cessait d'être assurée.

On peut donc dire que cette émission de monnaie fiduciaire non gagée, mais convertible avec plus ou moins de régularité sur l'extérieur, constitue une première expérience très curieuse du régime, retrouvé dans la suite, du gold exchange standard.

§ 620

Epoque révolutionnaire. — La période révolutionnaire fut caractérisée, aux colonies, comme dans la métropole, par des émissions de papier-monnaie. Seulement. ici l'expédient n'était pas nouveau, en sorte qu'il n'a pas d'importance historique.

Introduction de la computation métropolitaine en 1826. — Au début du XIXe siècle, la France allait se trouver devant un domaine colonial fort réduit, où, déjà, la politique d'assimilation avait prévalu, et ne pouvait manquer de s'étendre au régime monétaire. Cependant, c'est seulement une ordonnance du 30 août

(1) La dette représentée par les cartes s'élevait à 80 millions. Elle fut réduite à 38 millions.

1826 qui applique aux anciennes colonies la computation monétaire métropolitaine (1).

La première disposition de cette législation est d'introduire, dans les colonies, le système monétaire métropolitain, en tant qu'il s'agit de *monnaie de compte*. Il n'est, d'ailleurs, pas douteux qu'il ne tende également à faire circuler dans les colonies, en tant que *monnaie réelle*, les monnaies d'or et d'argent françaises. Cependant certaines espèces étrangères continuent à avoir cours légal, à un taux déterminé. D'autre part, la monnaie de billon sera spéciale aux colonies.

Sous ces réserves, on peut dire qu'à l'exception des Établissements de l'Inde française, où la monnaie restera la roupie, les colonies françaises, dans la première moitié du XIXe siècle, se sont trouvées avoir un système monétaire identique dans son principe, et analogue en ce qui concerne les monnaies réelles, au système métropolitain.

Banques d'émission (2). — D'autre part, vers la même époque, des banques d'émission furent établies dans les anciennes colonies. Des tentatives avaient déjà été faites en ce sens au début du XIXe siècle. En 1822, une ordonnance locale avait décidé la création, à La Réunion, d'une caisse d'escompte, autorisée à émettre des billets, sous le nom de bons de caisse. Une société anonyme se constitua à cet effet, qui fut autorisée par ordonnance de 23 décembre 1823. A la Guadeloupe, une ordonnance royale du 9 février 1827 créa une banque d'émission, ayant un privilège de 20 ans. Mais les établissements de ce genre n'arrivèrent généralement pas au terme de leur privilège, et c'est seulement en 1851 que des banques d'émission furent définitivement instituées aux colonies.

Elles firent l'objet d'une organisation d'ensemble, grâce à la loi du 11 juillet 1851. Cette mesure législative se rattachait, d'ailleurs, directement à une autre mesure prise antérieurement par le gouvernement de 1848. Le décret du 27 avril 1848, relatif à l'émancipation des esclaves, avait posé le principe de l'octroi

(1) Voici le texte des principaux articles de cette ordonnance :

Article 1er. — A compter de la publication de la présente ordonnance, la computation monétaire en francs, telle qu'elle est établie dans notre royaume, sera obligatoire dans nos îles de la Martinique et de la Guadeloupe...

Article 3. — Toutes computations en livres coloniales ou en toute autre monnaie de compte sont et demeurent définiitvement abolies.

Article 4. — Les sommes ou valeurs exprimées dans les contrats ou jugements ne pourront plus à l'avenir être mentionnées qu'en francs ou en monnaies réelles...

Article 6. — Les monnaies d'or et d'argent françaises et les espèces étrangères désignées ci-après, (piastres d'argent, guinées, souverains, quadruples portugaises d'or) continueront d'avoir cours forcé. — (L'ordonnance indique le taux de leur conversion en francs).

Article 17. — L'introduction ou la circulation de toute monnaie de cuivre ou de billon de fabrique étrangère dans lesdites colonies sont expressément prohibées...

Article 18. — Il sera fabriqué, dans nos Hôtels des monnaies, pour les colonies de la Guadeloupe et de la Martinique, des pièces de bronze de 5 et 10 centimes, semblables à celles qui viennent d'être fabriquées pour le Sénégal et pour la Guayne française. — La circulation desdites pièces n'aura lieu que dans nos colonies.

(2) V. le chapitre suivant.

d'une indemnité aux planteurs, et c'est en vue de faciliter le crédit destiné au relèvement économique des colonies que furent créées des banques d'émission coloniales. En 1853 furent ouvertes les banques de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, avec une agence centrale commune à Paris. Un peu plus tard (1855) commencèrent à fonctionner les banques du Sénégal et de la Guyane.

Ainsi le régime monétaire des anciennes colonies se trouvait constitué, au milieu du XIXe siècle, avec des caractères qui lui donnaient toutes les *apparences* d'une *assimilation* au régime monétaire métropolitain.

Insuffisance des mesures d'assimilation. — Mais l'assimilation était beaucoup plus apparente que réelle. En effet, il est évident, pour tous ceux qui sont familiarisés avec le mécanisme et le fonctionnement des systèmes monétaires, que l'adoption d'une même unité de compte ne crée qu'un lien abstrait et de peu de signification pratique. Lorsque deux pays ont un même étalon monétaire, c'est-à-dire que leur régime monétaire repose sur la libre frappe, la libre exportation et la libre importation d'un même métal, ils ont, en fait, la même unité monétaire ; car, même s'ils ont adopté comme monnaie de compte des coupures différentes, celles-ci se ramènent toutes, au total, à une unité de poids en métal fin. Au contraire, même si l'unité monétaire adoptée correspond, en principe, à un même poids de ce métal, mais qu'elle soit représentée par des monnaies fiduciaires, sans cours extérieur, ou même par des monnaies métalliques qui ne bénéficient pas de la pleine liberté de frappe, d'exportation et d'importation, ces deux pays ne se trouvent pas avoir, en fait, la même monnaie ; les règlements extérieurs de l'un à l'autre peuvent ne s'opérer qu'avec des variations de change considérables, et finalement, ils se trouvent avoir, *sous une même dénomination*, des monnaies *parfaitement différentes*. C'est, en réalité, ce qui s'est produit pour les colonies françaises, en dépit de l'adoption du système de computation monétaire métropolitaine. Au cours du XIXe siècle, comme dans la période antérieure, les possessions lointaines de la France, pourvues d'un faible stock monétaire, restaient exposées à le perdre au moindre mouvement de la balance commerciale, et ce péril était d'autant plus grand que les colonies qui restaient à la France étaient, pour la plupart, des îles d'assez faible étendue, où l'on pratiquait un petit nombre de cultures, et où une mauvaise récolte suffisait à causer un déficit grave dans la balance des échanges avec l'extérieur.

Bons de caisse (1). — Aussi, au moment même où l'on s'efforçait d'introduire définitivement dans ces colonies le système de computation monétaire métropolitain, on se préoccupait aussi de les doter d'une monnaie locale et inexportable. Déjà, les billets émis par les banques coloniales n'avaient pas cours dans la métropole, et par conséquent, ne pouvaient servir de moyens de règlement vis-à-vis d'elle. Les banques d'émission, exposées à perdre rapi-

(1) V. plus loin § 626, p. 601.

dement leur modeste encaisse, devaient, pour se défendre de ce péril, renoncer à mettre en circulation des espèces métalliques d'or et d'argent. A la Guadeloupe, en 1826, au moment même où l'on venait de confirmer l'instauration définitive du système monétaire français, il fallut mettre en circulation des bons de caisse. Ceux-ci étaient, à l'origine, de véritables billets de banque convertibles ; mais, devant le péril du drainage des métaux précieux, les commerçants demandèrent que le gouvernement voulût bien donner une plus-value aux monnaies métalliques, afin de pouvoir les conserver, cherchant ainsi à revenir aux pratiques des surhaussements de l'ancien régime. L'autorité métropolitaine s'y opposa, mais la banque émettrice des bons de caisse dut renoncer à fonctionner.

On fut ainsi amené à constituer des bons de caisse d'une toute autre nature, émis par l'autorité publique pour fournir aux colonies une monnaie réelle *inexportable*. A la Martinique, un arrêté local en date du 21 août 1848, pris par le commissaire général de la République, institua des bons de caisse inconvertibles en monnaie métallique dans la colonie, mais dont la valeur était rigoureusement représentée par des traites du caissier central du trésor public, à 20 jours de vue, et par des traites du trésorier de la colonie, à 30 jours de vue.

On revenait ainsi, par la force des choses, aux pratiques de l'ancien régime. Quoique ayant pris des formes diverses, la pratique des bons de caisse n'a pas été abandonnée dans les colonies, en raison de la nécessité où l'on était de leur assurer une circulation locale permanente, qui ne pouvait être fournie que par une monnaie fiduciaire inexportable.

Mais, comme il est arrivé, d'autre part, dans la suite, que les bons de caisse, garantis sans doute par des valeurs du trésor, mais eux-mêmes inexportables, ont pu servir de couverture aux émissions de billets coloniaux, les anciennes colonies se sont trouvé avoir, en fait, une circulation monétaire tout entière locale et inexportable, *qui ne pouvait pas leur assurer la stabilité du change avec la métropole.*

On verra plus loin comment il en fut autrement, en Algérie, où la circulation monétaire se trouva pratiquement convertible, de bonne heure, en monnaie métropolitaine. Mais il convient d'ajouter, avant d'arriver à l'exposé de la situation monétaire à l'époque actuelle, que, sous le second Empire, de nouveaux problèmes monétaires coloniaux se posèrent, notamment en Cochinchine.

Système monétaire de la Cochinchine. — La Cochinchine se trouvait avoir, au moment de la conquête française, un système monétaire original. — L'unité monétaire était la sapèque, monnaie de zinc (1), que l'on maniait, lorsqu'il s'agissait d'échanges de quelque importance, par ligatures de 600 pièces, pesant 1 kg. 510. Mais le corps expéditionnaire français fut obligé, afin de régler

(1) Il a été émis aussi des sapèques de cuivre, en Annam.

ses fournisseurs, qui étaient, pour la plupart, chinois, de se procurer une autre monnaie, et il fut ainsi amené à mettre en circulation des piastres mexicaines, qui composaient alors la circulation monétaire de Hong-Kong et de Singapour. Une décision du 5 mars 1863 fixa le cours de la piastre, par rapport au franc, au taux de 5 fr. 37, et, comme le change de la piastre par rapport à la sapèque était au taux de 5 ligatures pour une piastre, une ligature se trouvait avoir alors un taux de conversion en francs de 1 fr. 074.

Puis, le contre-amiral de la Grandière, considérant que le taux de 1 franc par ligature était d'une simplicité frappante et que la population de Saigon s'était elle-même habituée à considérer le franc comme une valeur correspondant à la ligature, décida, le 13 juin 1863 (1), que la ligature entrerait dans les caisses publiques et en sortirait au taux conventionnel de 1 franc par ligature. Un arrêté du 24 janvier 1864 confirma cette décision.

L'administration française avait donc dû, dans cette nouvelle possession, respecter une monnaie très particulière, d'usage local, mais elle s'était efforcée immédiatement de la rattacher au système monétaire français, en même temps qu'elle cherchait aussi à établir un change fixe avec la piastre du Mexique.

Ces décisions administratives trop simples ne purent pas tenir devant les nécessités économiques. Les sapèques ne purent conserver un change fixe par rapport au franc, ni à la piastre, et comme la décision de 1863 les surévaluait, elles vinrent encombrer non pas les caisses, mais, plus exactement, les locaux du Trésor. Il faut tenir compte, en effet, de ce que 1.000 francs de sapèques représentaient plus de 1.200 kilogs, et qu'il fallut des magasins spéciaux pour entasser les sapèques préalablement réunies en gueuses de 10 ligatures. «Encore ne pouvait-on les entasser à une hauteur supérieure à 10 gueuses, car les gueuses inférieures étaient écrasées sous le poids des autres, et, lorsque les liens des ligatures étaient cassés, les sapèques devenaient aussi difficiles à compter que les grains de blé dans un grenier» (2).

L'administration fut ainsi amenée à renoncer à admettre la sapèque à un taux fixe, mais la conséquence fut que la sapèque, n'étant pas changeable *ad libitum* contre le franc ni contre la piastre, n'a jamais pu avoir de rapport d'échange absolument stable avec l'une où l'autre de ces deux monnaies : elle constitue une monnaie intérieure, avec laquelle l'indigène doit se procurer, à un change variable, la monnaie requise, soit pour ses règlements avec l'extérieur, soit pour ses règlements avec l'administration.

Toutefois, la piastre s'étant ainsi rapidement introduite dans la circulation monétaire de l'Indo-Chine, l'administration française

(1) Cette décision a été insérée au Bulletin officiel de la Cochinchine par une décision postérieure en date du 12 novembre 1863 (voir Bulletin officiel de la Cochinchine 1863, page 406).

(2) Voir Detieux, *La question monétaire en Indo-Chine* R.-Paris 1907., p. 43. - Voir aussi, L. A. Thiollier, *Le régime monétaire de l'Indo-Chine française*. Saint-Etienne, 1930.

a cherché, à plusieurs reprises, à remplacer la sapèque par une monnaie divisionnaire qui fût une fraction de piastre. C'est ainsi qu'on a essayé de mettre en circulation 1/500e de piastre en bronze; mais ces essais ont été infructueux, et nous verrons qu'encore à l'époque actuelle, la sapèque continue à circuler concurremment avec la monnaie d'argent.

L'introduction de la piastre dans les usages courants n'était, d'ailleurs, pas de nature à résoudre d'une façon simple les relations monétaires entre la métropole et la colonie. Au début, l'amiral gouverneur de la Cochinchine avait cru devoir adopter comme monnaie de compte obligatoire le franc (pour l'exercice de 1864), en donnant fictivement à la piastre une valeur de 5 francs, tandis que celle-ci, qui avait une valeur métallique supérieure, était donnée et reçue par le Trésor pour 5 fr. 55 (contre 5 fr. 37 en 1863). Mais, bien que, sous le bi-métallisme, qui devait régner encore pour quelques années, les fluctuations de l'argent par rapport à l'or fussent assez minimes, il était beaucoup plus délicat de fixer un change fixe de la piastre que de déterminer la valeur théorique pour laquelle elle serait prise dans la comptabilité ou dans l'établissement des prévisions budgétaires. Au bout de peu de temps, lorsque les variations de l'argent prirent une certaine amplitude, c'est-à-dire vers 1872-1873, la délivrance de mandats-poste sur la France ou l'Algérie, avec la tarification des piastres à un taux officiel par l'administration, donna lieu à des spéculations. Certains particuliers, disposant de fonds ainsi obtenus en France, purent acheter des piastres à un cours commercial inférieur au taux officiel et les introduire dans la colonie.

L'administration se trouvait ainsi placée devant un problème délicat et tout nouveau pour elle. On verra plus loin comment les mêmes tâtonnements, dans des circonstances différentes, assurèrent à l'Algérie une parfaite stabilité monétaire dans ses rapports avec la métropole.

SECTION II

Législation monétaire actuelle des colonies.

§ 621

Division des systèmes monétaires. — Si on s'en tient aux *signes extérieurs de la législation positive*, on peut encore diviser actuellement les colonies françaises en deux catégories : celles qui ont adopté le régime monétaire métropolitain, et celles qui ont conservé une monnaie propre.

En effet, il existe encore deux possessions françaises ayant une unité monétaire distincte de la métropole : les Etablissements de l'Inde, qui ont conservé la roupie, et dont le système monétaire se trouve, en fait, régi par le gouvernement de l'Inde anglaise, et, d'autre part, l'Indo-Chine, dont la monnaie principale est actuellement une piastre spéciale, tandis que continue à circuler, concurremment avec elle, dans les milieux indigènes, la sapèque.

Il convient, d'ailleurs, de signaler que, même dans les colonies où l'unité monétaire est le franc, on rencontre encore, dans la circulation, un certain nombre de monnaies étrangères. C'est ainsi qu'à la Côte des Somalis, on trouve encore le thaler de Marie-Thérèse (1780) qui circule de la Mer Rouge au Soudan. On rencontre, de même, des monnaies britanniques dans les colonies de l'Ouest africain, et enfin, dans le centre de l'Afrique, des monnaies singulières : lingots de métal, objets divers : sel, étoffes, coquillages (les cauries). Il est sans intérêt de décrire ici ces curiosités. Nous nous bornerons à donner, dans cette section, une définition des systèmes monétaires coloniaux d'après leurs caractéristiques légales ; nous nous réservons d'en examiner dans une Section suivante le fonctionnement, et, dans une autre section, de donner un bref aperçu des problèmes juridiques qui peuvent se poser à propos des monnaies coloniales.

§ 622

Colonies ou pays de protectorat ayant le franc pour unité monétaire. — Ainsi qu'il a déjà été exposé dans la partie historique de cette étude, le fait, pour une colonie ou possession française, d'avoir été pourvue d'un système monétaire dont le franc est la base en tant que monnaie de compte n'implique pas, en lui-même, une assimilation au système monétaire métropolitain. On verra, dans le chapitre suivant, relatif au fonctionnement des systèmes monétaires coloniaux, que le problème du change peut se poser entre des colonies et la métropole *tout comme entre pays étrangers, même s'il existe une unité de compte de même dénomination et définie, à l'origine, par une même quantité de métal.* Mais il importe, pour la clarté de l'exposition, d'étudier à part les colonies et possessions ayant le franc pour unité monétaire, et d'indiquer les mesures législatives prises pour leur assurer, sur cette base, une circulation monétaire suffisante. Parmi ces colonies, il convient d'abord de citer les vieilles colonies, c'est-à-dire les colonies d'Amérique : les Antilles, Saint-Pierre et Miquelon, la Guyane ; puis les vieilles colonies d'Afrique et de l'océan indien : le Sénégal et La Réunion ; viennent enfin les autres colonies d'Afrique et d'Océanie.

Anciennes colonies. — Le franc, devenu la base du système de computation monétaire dans les Antilles dès le début du XIXe siècle, n'a pas cessé de l'être depuis cette époque. Mais la circulation monétaire des îles d'Amérique n'a pas cessé d'être, en fait, distincte de celle de la métropole. En effet, la circulation des pièces d'or et d'argent françaises étant insuffisante, il avait fallu recourir à une circulation de billets de banque locaux, et aussi de bons de caisse pleinement garantis, mais ayant cours forcé. L'administration française s'était efforcée, dans la seconde moitié du XIXe siècle, de « nationaliser » d'une façon plus complète la circulation monétaire des vieilles colonies, en retirant le cours légal aux monnaies étrangères (Guyane 1854, Antilles 1855, La Réunion 1879). Mais l'appauvrissement en numéraire qui en résulta, joint à l'expor-

tation des monnaies françaises lorsque se produisait une crise, amena le gouvernement français à autoriser de nouveau l'émission des bons de caisse. A la fin du XIXe siècle, on frappa des bons de caisse *métalliques* pour La Réunion, pour la Martinique, pour la Guadeloupe, et il va de soi que les difficultés monétaires résultant de la période de guerre n'ont pu que justifier la continuation de ces émissions de monnaies fiduciaires.

Algérie, Tunisie, Maroc (1). — En ce qui concerne les possessions françaises d'Afrique, il y a lieu de signaler tout d'abord que l'Algérie s'est trouvée, par suite d'une assimilation juridique très générale à la métropole, pourvue d'une circulation monétaire strictement française, avec cette différence que les billets de banque qui y circulent y sont émis par la Banque d'Algérie et n'ont pas cours en France. Mais on verra, dans le chapitre suivant, par suite de quelles circonstances le caractère local de la circulation fiduciaire algérienne ne crée aucune difficulté pour les règlements monétaires entre l'Algérie et la métropole, et ne laisse apparaître aucune difficulté de change.

En ce qui concerne la Tunisie et le Maroc, des monnaies métalliques locales sont émises sur la base du franc comme unité de compte, et ces monnaies n'ont pas libre cours en France. Quant à la circulation fiduciaire, la Tunisie utilise les billets de la Banque de l'Algérie et a recours, d'ailleurs, à cette même banque pour le règlement de ses comptes avec la métropole, tandis que le Maroc a une circulation fiduciaire spéciale, émise par la Banque d'Etat du Maroc ; mais on verra, au chapitre suivant, que ses règlements avec la métropole s'opèrent dans des conditions tout à fait analogues à ceux de l'Algérie.

Afrique. — En Afrique centrale et équatoriale, ce sont, en principe, les espèces françaises qui ont cours, et les billets sont émis par la Banque de l'Afrique occidentale française. Toutefois, la circulation des monnaies étrangères est autorisée, sous certaines réserves, dans les colonies limitrophes des possessions britanniques de la région, et notamment dans les territoires sous mandat, Togo et Cameroun (2).

Au Togo, la monnaie anglaise introduite au début de l'occupation franco-britannique constitue la monnaie courante. En attendant son remplacement par la monnaie française, le législateur a décidé que les monnaies anglaises ayant cours légal dans lesdits territoires continueraient à être reçues dans les caisses publiques à un cours fixé le 1er janvier et le 1er juillet de chaque année —

(1) La législation de l'Afrique du Nord est restée en principe étrangère à ce Traité. En cette matière spéciale, il est impossible de n'en pas tenir compte.

(2) Décret du 27 juillet 1924 (R. 1924, 1, 600) modifié par celui du 18 mai 1925 (R. 1925, 1, 557), puis par celui du 16 avril 1927 (R. 1927, 1, 455), qui abroge le précédent. Ces monnaies ne peuvent, en principe, servir qu'aux paiements des dépenses publiques qui doivent être acquittées en territoire britannique, et à la condition que la somme soit mandatée en francs.

et plus souvent si les circonstances l'exigent — par arrêté du commissaire de la République. Ces monnaies peuvent également être données en paiement au même cours, dans une proportion fixée par arrêté du commissaire de la République, suivant la nature des dépenses (1). L'abondance, dans le territoire, de monnaies étrangères a cependant amené la législateur à prohiber toutes nouvelles introductions de monnaies d'argent étrangères dans le territoire du Togo placé sous le mandat de la France (2).

Au Cameroun, les monnaies métalliques étrangères circulant dans le territoire à la date du 31 décembre 1925 continueront d'avoir cours et sont admises dans les caisses publiques, qui ne peuvent pas, par contre, les remettre en circulation (3).

En ce qui concerne la colonie de la Côte des Somalis, le thaler de Marie-Thérèse et même la roupie avaient cours au début de ce siècle à côté des monnaies nationales.

Madagascar. — A Madagascar, les monnaies utilisées par les européens furent d'abord des piastres espagnoles ou marocaines introduites dans l'île dès le XVIIIe siècle et au cours du XIXe. Cependant, à partir du milieu du XIXe siècle, les pièces de 5 francs françaises dominaient, et l'on prit l'habitude de les couper en morceaux pour faire des monnaies divisionnaires. Un arrêté du 12 janvier 1900 a prescrit le retrait de ces monnaies coupées, et, depuis lors, les espèces métalliques françaises ont eu seules cours légal à Madagascar. En ce qui concerne la circulation fiduciaire, ce furent, pendant longtemps, les billets de la Banque de France qui circulèrent dans cette colonie : de là une facilité toute particulière à régler ses comptes avec la métropole et la possibilité de limiter les frais de change aux frais d'envoi de lettres chargées. Récemment, une banque d'émission a été établie à Madagascar (4), et, depuis lors, la grande île est pourvue d'une circulation fiduciaire distincte de celle de la métropole. Mais il n'en résulte aucune difficulté de change, par suite de l'adoption d'un régime de convertibilité analogue à celui qui fonctionne dans l'Afrique du Nord.

Océanie et Nouvelle-Calédonie. — En Océanie, les espèces monétaires françaises ont été introduites en 1847.

En Nouvelle-Calédonie, la circulation se trouve en fait composée de pièces françaises ; elle est complétée, en outre, par une circulation de billets propres à la colonie, émis par la Banque de l'Indo-Chine.

Dans les autres Etablissements français de l'Océanie, la circulation des pièces françaises a été longtemps doublée par une circulation de pièces d'argent étrangères, notamment de pièces d'argent chiliennes et péruviennes. Comme les pièces d'argent

(1) Décret du 16 octobre 1923 (R. 1924, 1, 38), remplacé par décret du 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 333), puis par décret du 28 février 1931 (R. 1931, 1, 300).
(2) Décret du 8 mars 1926 (R. 1926, 1, 316).
(3) Décret du 31 décembre 1925 (R. 1926, 1, 727).
(4) Loi du 22 décembre 1925. V. plus bas, Ch. XVII, § 630, p. 614.

françaises se trouvaient circuler pour une valeur légale supérieure à la valeur commerciale de l'argent, les pièces étrangères d'argent devaient à leur similitude d'être admises dans les paiements au même taux, ce qui donnait lieu à une spéculation profitable pour ceux qui se les procuraient au cours de l'argent. C'est seulement un décret du 7 novembre 1911 (1) qui a interdit la circulation de ces monnaies.

Mesures récentes. — Ainsi, une série de mesures ont été prises pour éliminer de la circulation monétaire coloniale les espèces étrangères autres que celles qui avaient cours dans la métropole elle-même, sous le régime de l'union latine, et, aujourd'hui, il ne reste plus guère de circulation étrangère tolérée dans les colonies où la computation monétaire métropolitaine a été adoptée, que dans les quelques territoires d'Afrique limitrophes des territoires britanniques et aux îles Saint-Pierre et Miquelon, où un arrêté du 16 juin 1873 a autorisé le trésorier payeur général à recevoir et à donner les monnaies d'or et d'argent étrangères.

Il convient d'ajouter que les colonies ont été pourvues soit d'une menue monnaie spéciale, soit de menue monnaie métropolitaine. Ainsi, la loi du 8 août 1920 (2) donne cours légal, dans les colonies soumises à la computation monétaire métropolitaine, aux monnaies en bronze de nickel prévues notamment par la loi du 2 août 1917. En outre, certaines chambres de commerce coloniales ont reçu le pouvoir d'émettre des jetons : par exemple, la chambre de commerce de Dakar, par arrêtés du gouverneur général des 4 mai et 8 septembre 1921 (3). La circulation des jetons métalliques émis par les chambres de commerce de France avait été autorisée à Madagascar par arrêté du 2 juillet 1924 (4) et en Afrique occidentale par arrêtés des 5 février et 28 août 1924 (5). Les jetons ont également reçu cours légal au Cameroun (6), et au Togo (7).

Nous ne nous arrêterons pas aux dispositions monétaires d'ordre général, comme celles qui résultent de l'application du code pénal, lequel a été rendu applicable à toutes les colonies, en vertu de la loi du 8 janvier 1877 et du décret du 6 mars de la même année. Ce code contient, comme on sait, des dispositions répressives contre le faux monnayage, qui sont applicables aux colonies. D'autre part, un décret du 16 avril 1904 étend également aux territoires d'outre-mer la loi du 7 mars 1904, qui interdit d'employer ou de détenir sans autorisation des appareils susceptibles d'être utilisés dans la fabrication des monnaies (8).

(1) R. 1912, 1, 80.
(2) R. 1921, 1, 52.
(3) R. 1922, 1, 348 et 357.
(4) R. 1925, 1, 608.
(5) R. 1925, 1, 181.
(6) Décrets des 20 janvier 1924 (R. 1924, 1, 228), 25 juillet 1925 (R. 1926, 1, 115), 31 décembre 1925 (R. 1926, 1, 304) et 17 septembre 1926 (R. 1926, 1, 729).
(7) Décrets des 16 octobre 1923 (R. 1924, 1, 36), 28 mai 1924 R(. 1924, 1, 36), 28 mai 1924 (R. 1924, 1, 458), 25 juillet 1925 (R. 1926, 11, 119) et 23 août 1930 (R. 1931, 1, 67).
(8) Décret du 16 avril 1904 (R. 1904, 1, 271).

Nous ne nous arrêterons pas davantage aux dispositions prises pendant la période de guerre, entre 1914 et 1918, et à la suite des perturbations économiques qui ont suivi, et qui tendaient à prohiber l'exportation des diverses catégories de monnaies. Elles étaient, pour une large part, la conséquence du cours forcé, qui fut, par une série de dispositions, appliqué aux colonies, comme il l'avait été à la métropole (1) (Voir § 626).

Par contre, il convient de signaler un certain nombre de mesures prises pour prohiber l'importation des espèces étrangères, parce que les dispositions de cette nature ont été, dans certaines circonstances, une condition essentielle de la détermination du système monétaire (2).

§ 623

Possessions françaises ayant une monnaie de compte spéciale. — Inde. — Ainsi que nous l'avons mentionné, les Etablissements français de l'Inde ont conservé un régime monétaire entièrement distinct de celui de la France et, par contre, semblable à celui de l'Inde anglaise. Au début du XIXe siècle, le gouvernement français avait fait frapper, à l'Hôtel des monnaies de Pondichéry, des roupies françaises; mais cette monnaie a disparu définitivement en 1840, et la circulation monétaire des Etablissements français de l'Inde est aujourd'hui faite de roupies anglaises. Aussi, l'histoire monétaire de nos Etablissements de l'Inde se confond avec celle de l'Inde britannique. La législation française n'est intervenue que pour déterminer le taux de conversion de la roupie (3).

Indo-Chine. — En ce qui concerne l'Indo-Chine, on a vu, plus haut, que les premiers administrateurs français avaient trouvé dans le pays une circulation indigène faite de sapèques de zinc ou de cuivre, et qu'ils furent amenés d'autre part à y introduire des monnaies étrangères, notamment des piastres mexicaines, qui constituaient une véritable *monnaie internationale* dans l'Extrême-Orient. Depuis lors, l'administration française, après avoir songé un instant à introduire des pièces d'argent métropolitaines, a fait frapper une piastre française identique au trade-dollar américain (27 gr. 215 au titre de 900/1000) et des sous-multiples, au même titre, correspondant à 50, 20 et 10/100 de piastre.

Ce furent, d'ailleurs, ces monnaies divisionnaires qui furent

(1) Décret du 4 août 1914 (R. 1915, 1, 11). Ce décret, qui autorisait les chefs des colonies à établir le cours forcé, n'a reçu aucune application en Nouvelle-Calédonie, où il n'a pas été promulgué (Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 16 juin 1928, R. 1928, 3, 144).

(2) Indochine : décret du 3 juin 1903 prohibant l'importation des monnaies d'argent (R. 1904, 1, 37). — Afrique occidentale : Arrêtés du gouverneur général des 15 juin 1904 et 20 avril 1910 concernant l'importation des piastres et lingots d'argent (R. 1905, 1, 334 et 1911, 1, 689). — Océanie : Arrêté du gouverneur du 17 août 1906, approuvé par décret du 20 octobre suivant (R. 1907, 1, 182-3), et décret du 7 novembre 1911 (R. 1912, 1, 80), interdisant les pièces chiliennes et péruviennes ; arrêté du 17 janvier 1908 et décret du 6 juin suivant (R. 1908, 1, 429 et 1909, 1, 518), interdisant les pièces d'argent étrangères. — Togo : décret du 8 mars 1926 (R. 1926, 1, 316), prohibant les monnaies étrangères. — Un décret du 24 septembre 1909 (R. 1910, 1, 6) a prohibé les pièces d'argent grecques dans toutes les colonies.

(3) Décrets des 17 octobre 1895, 31 mai 1898 (D. 1898, 1, 178), 28 mars 1913 (R. 1913, 1, 441) et 26 septembre 1922 (R. 1923, 1, 46).

émises les premières, — dès 1879. La piastre entière fut mise en circulation en 1885 seulement ; en 1895, son poids fut ramené à 27 grammes, et la monnaie divisionnaire fut réduite en proportion. On décida, en outre, en 1898, d'abaisser le titre de cette dernière à 835/1000e.

Cependant, pour que l'Indo-Chine fût dotée d'une monnaie autonome, il ne suffisait pas de frapper une piastre française, il fallait encore démonétiser les piastres étrangères, qui avaient eu longtemps cours légal dans la colonie. Effectivement, deux décrets du 3 juin 1905 (1) prohibèrent, d'une part, l'entrée des piastres mexicaines et facilitèrent, d'autre part, leur exportation, en levant, en ce qui les concernait, un droit de sortie établi en 1898. Puis, par un décret du 3 octobre 1905 (2), on démonétisa la piastre américaine, ou trade-dollar.

Il convient d'ajouter qu'un décret du 30 janvier 1905 (3) avait également interdit l'exportation des piastres françaises, ce qui s'explique par le fait qu'en dotant l'Indo-Chine d'une monnaie d'argent française, le gouvernement français n'avait pas l'intention d'en faire un pays à monnaie d'argent, mais qu'il préparait une réforme monétaire plus complète, en la dotant d'une monnaie propre, dont le cours pourrait être, quelque jour, désolidarisé de celui du métal argent.

C'est ce qui a été réalisé par le décret du 31 mai 1930, complété par celui du 12 août de la même année (4).

Nous examinerons plus loin comment se pose le problème monétaire de l'Indo-Chine ; qu'il suffise ici de noter que la circulation métalliqùe, dans cette colonie, se trouve, aujourd'hui, composée des pièces d'argent ci-dessus définies, auprès desquelles subsiste encore une circulation concurrente de sapèques, sans que celles-ci aient pu être, jusqu'ici, efficacement remplacées par des sous-multiples de la piastre, ayant vis-à-vis d'elle un rapport d'échange fixe. Il a bien été émis, mais sans grand succès, des pièces de bronze de 1/100e de piastre et d'une sapèque. La pièce de 1/100 porte la mention de son poids, — 10 grammes, à l'origine, puis 7 grs. 50 en 1895, et enfin 5 grs. en 1922. D'autre part, il a été fabriqué des sapèques de bronze pesant 2 grs., dont la fabrication a cessé en 1905, puis une sapèque de zinc, qui devait correspondre à 1/600 de piastre d'un diamètre de 0 m. 025 en zinc pur, représentant un minimum de 980/1000e au poids de 2 grs. 500. Mais ces pièces ont été également démonétisées par décret du 30 juillet 1914 (5).

Il reste donc à résoudre, en Indo-Chine, un petit problème de change intérieur.

---

(1) R. 1906, 1, 37 et 38.
(2) R. 1906, 1, 382.
(3) R. 1906, 1, 90.
(4) Voir le décret du 12 août 1930, R. 1931, 1, 99 sur la nouvelle piastre. Cette pièce est de 20 grammes d'argent au titre de 900/1.000.
(5) R. 1915, 1, 129.

SECTION III

Fonctionnement des systèmes monétaires coloniaux.

§ 624

Généralités. — Il est, sans doute, commode, au point qu'une telle classification s'impose pour la clarté de l'exposition, de distinguer entre les colonies ayant le franc pour unité monétaire et les autres, lorsqu'il s'agit d'exposer les éléments de la législation monétaire coloniale française. Mais il faudrait se garder de confondre une telle classification par les signes extérieurs d'une monnaie de compte avec une classification rationnelle entre colonies « assimilées », effectivement pourvues du système monétaire métropolitain, et colonies autonomes au point de vue monétaire.

En effet, il ne suffit pas de définir, à l'origine, un régime monétaire, en adoptant une unité correspondant, en principe, à un poids déterminé d'un certain métal, pour être assuré que ce système monétaire restera en harmonie avec un autre système, défini originairement de la même manière. Même si l'unité de compte reste indéfiniment incorporée dans une monnaie réelle métallique, telle qu'une monnaie d'or, il ne peut y avoir complète harmonie entre deux systèmes monétaires nationaux basés sur cette même unité réelle qu'à la condition que, dans l'un et l'autre pays, cette monnaie soit en quantité suffisante pour pouvoir être librement exportée ou importée, et à la condition que l'exportation et l'importation restent autorisées. On a vu, au cours de la période de guerre, certaines monnaies faire prime ou subir une perte par rapport à d'autres monnaies identiques, parce que, la liberté d'exportation et d'importation ayant disparu, le *gold point* ne jouait plus, que, dans ces conditions, les règlements ne pouvaient plus se faire que par traites, et que les fluctuations de cours du change n'étaient plus limitées par ce gold point.

A fortiori en est-il ainsi lorsque, par suite des circonstances, la circulation monétaire *effective* de deux pays, ayant en principe le même système monétaire, est composée d'éléments différents. Ainsi, on a vu la peseta espagnole, identique en principe au franc français, subir une perte de change parce que, après la dépréciation du métal argent, la Banque d'Espagne se retranchait derrière la faculté qu'elle avait de rembourser ses billets en écus pour ne pas fournir l'or nécessaire aux règlements extérieurs, tandis qu'au contraire, la Banque de France assurait, en fait, la convertibilité de son billet en métal jaune.

Or, il suffit que, tout en adoptant le même système de *computation* monétaire, une colonie n'ait pas une circulation composée des mêmes *instruments* monétaires que la métropole, pour que les règlements entre l'une et l'autre s'effectuent *comme entre pays étrangers*.

Antilles. — C'est ainsi, par exemple, que les plus assimilées de nos colonies, à en juger par les apparences, celles des Antilles,

ont eu longtemps un « change », souvent très accentué, avec la France, pour cette bonne raison que leurs billets n'avaient pas cours dans la métropole et que, remboursables en bons de caisse, qui eux-mêmes étaient gagés, mais non pas convertibles en or, ces billets se trouvaient pratiquement inconvertibles pour les règlements extérieurs, y compris les règlements avec la métropole.

Madagascar. — La seule colonie qui ait longtemps bénéficié d'une véritable union monétaire avec la métropole, a été Madagascar, pour la raison que, n'ayant pas été pourvue à l'origine d'une banque d'émission, et ayant eu une circulation fiduciaire constituée, en fait, par des billets de la Banque de France, elle disposait, avec la métropole, d'une véritable monnaie commune, d'ailleurs exportable à bon compte, qui était le billet de la Banque de France. Il suffisait, dès lors, que les circonstances économiques et l'organisation du crédit permissent à Madagascar de n'avoir pas une balance de comptes déficitaire d'une façon trop prolongée, pour lui permettre de régler, avec la plus grande aisance, ses transactions avec la métropole.

Pour les autres colonies, qu'elles fussent ou non assimilées en apparence au point de vue monétaire, le problème des règlements extérieurs et du maintien d'une parité constante avec le franc de la métropole, se posait : nous allons voir comment il fut, en certaines circonstances, résolu.

Algérie et Tunisie. — Ce fut, sans doute, par hasard, et avant que le problème se posât d'une façon manifeste, que l'administration française trouva le moyen d'épargner à l'Algérie toute difficulté de règlement vis-à-vis de la métropole. Il a, en effet, existé, entre la France et l'Algérie, un régime de mandats-poste qui permettait aux particuliers de faire des paiements en France, sans avoir à recourir, comme entre pays étrangers, à la négociation de lettres de change. Cependant, pour faire face, à son tour, aux remises dont elle avait assumé la charge, l'administration s'était exposée à subir des pertes de change. Elle aurait, sans doute, renoncé à fournir des mandats moyennant une commission fixe, et le problème du change aurait pu apparaître entre la métropole et cette colonie, comme il est apparu entre la métropole et d'autres colonies ; mais il s'est trouvé que, depuis 1878, le Trésor français a ouvert un compte courant à la Banque d'Algérie et que, en fin de compte, les créances et les dettes de l'Algérie à l'égard de la métropole aboutissent à ce compte courant. Grâce à cela, lorsqu'il est arrivé qu'une crise rendît la balance de l'Algérie défavorable, il n'a pas été nécessaire de recourir à une exportation d'espèces ou de laisser jouer l'offre et la demande sur le marché du change ; l'administration des postes et la Banque de l'Algérie elle-même se sont toujours trouvées en mesure d'assurer les règlements nécessaires, l'excédent de la dette algérienne se traduisant simplement par un crédit plus large au compte courant ouvert par le Trésor français

Il paraît tout à fait vraisemblable que l'ouverture de ce compte avait été autorisée pour de simples raisons de facilité administrative, et que ceux qui ont pris cette mesure étaient loin de penser qu'ils résolvaient, par avance, un gros et délicat problème monétaire. Il n'en est pas moins vrai que les crédits illimités dont disposait l'Algérie, grâce à un compte courant ouvert au Trésor métropolitain, équivalaient à la création d'une *caisse de conversion*, en quelque sorte élastique, disposant pratiquement de ressources indéfinies pour assurer une *convertibilité éventuelle* du billet algérien en billet métropolitain, et réciproquement.

Il a suffi, dans la suite, que le rayon d'action de la Banque Algérie fût étendu à la Tunisie pour que celle-ci pût immédiatement bénéficier à son tour d'un change stable à l'égard de la France.

Maroc. — En ce qui concerne le Maroc, le problème fut beaucoup plus délicat à résoudre. En effet, lorsque l'administration française établit son protectorat sur ce pays, il existait déjà, au Maroc, une monnaie locale, généralement qualifiée de « monnaie hassani » du nom de sultan Moulay-Hassan et une monnaie espagnole, qui circulait en abondance jusque vers 1906. Il y avait ainsi, dans ce pays, deux monnaies d'argent, dont l'une ne pouvait guère avoir d'autre cours que celui qui correspondait à sa valeur commerciale sur le marché, et une monnaie espagnole, qui, *réimportée* dans le pays d'origine, pouvait représenter une valeur notablement supérieure à celle qui correspondait à sa teneur en argent.

Il circulait, en outre, au Maroc, depuis l'occupation française, des billets de la Banque de l'Algérie, en attendant que fussent mis en circulation les billets de la Banque d'Etat du Maroc. Il n'était certainement pas difficile, en soi, d'assurer au nouveau billet, qui serait émis par la Banque d'Etat du Maroc, une parfaite stabilité, par rapport au billet français, à la condition de faire bénéficier la Banque d'Etat du Maroc d'un compte courant identique à celui dont bénéficiait la Banque de l'Algérie ; mais il est souvent beaucoup plus difficile d'opérer une stabilisation dans un pays qui possède une monnaie métallique à cours commercial variable que dans un pays où il n'y a qu'une monnaie fiduciaire. Or, il se trouva précisément qu'à l'époque où le gouvernement du protectorat voulut émettre un franc marocain et le stabiliser par rapport au franc français, il se produisit une hausse inattendue du métal argent, qui aurait provoqué la fuite de toute la monnaie hassani, si on avait voulu, après avoir déterminé la relation entre le franc et ladite monnaie hassani, assigner à cette dernière une valeur légale inférieure à sa valeur commerciale.

Heureusement, la direction des finances du protectorat était alors entre les mains d'un expert de premier ordre, M. Piétri, qui sut admirablement résoudre la difficulté, en renonçant à établir une parité qui ne correspondait pas au cours commercial de la monnaie d'argent, puis en parvenant à retirer cette monnaie de la circulation, de manière à pouvoir stabiliser la monnaie fiduciaire disponible.

Indo-Chine. — Le délicat problème de la monnaie d'argent s'est posé en des termes plus ou moins analogues dans d'autres colonies. Ce n'est pas seulement pour mieux marquer de l'empreinte française le système monétaire de certaines de nos colonies que l'on dut faire effort pour écarter les monnaies étrangères ; c'était aussi, et surtout, en bien des cas, pour pouvoir maintenir un change normal avec la métropole, ou prévenir des spéculations, dont les habitants auraient fait les frais. En effet, depuis que le bi-métallisme effectif a disparu (à partir de 1873), par la suspension, successivement adoptée, dans tous les pays à bi-métallisme, de la frappe libre de l'argent, les pays à étalon d'argent ont cessé d'avoir des changes stables par rapport à l'or, car, vis-à-vis des pays à monnaie d'or, l'argent n'est plus qu'une marchandise au cours variable. Dès lors, l'importation de monnaies d'argent étrangères, pour être mises en circulation dans une colonie, équivalait à la liberté de faire frapper des pièces pour cette colonie, et on arrivait à ce résultat que l'étranger se libérait en achetant au cours commercial, comme si c'étaient des lingots, des pièces qui ensuite avaient une valeur légale définie dans les colonies. Un tel régime aboutissait à faire de la colonie en question un pays à étalon d'argent, dont le change à l'égard de la métropole, passée en fait à l'étalon d'or, devenait irrégulier. Telle fut, de bonne heure, la situation de l'Indo-Chine française, où les monnaies dominantes étaient devenues la piastre mexicaine et le trade-dollar américain. L'administration ne pouvait plus assumer, dans ces conditions, la charge de fournir des mandats sur la France, payables en francs à un taux fixe, et la tentative qu'elle fit d'introduire la pièce de 5 francs française, qui aurait pu, grâce au pouvoir libératoire illimité dont elle jouissait encore dans la métropole, fournir à la colonie un moyen de règlement extérieur à taux fixe, ne put résoudre le problème, parce qu'il aurait fallu pouvoir exclure simultanément toute autre monnaie d'argent de la circulation. En effet, l'introduction de pièces d'argent françaises aurait permis à l'Indo-Chine, comme aux pays de l'union latine, de s'acquitter vis-à-vis de la France avec des pièces d'argent dépréciées, mais conservant dans notre pays leur pleine valeur légale à un change fixe ; mais cette possibilité aurait été nécessairement suivie de spéculations effrénées, du moment qu'avec les francs qu'on se serait ainsi procurés, on aurait pu acheter à bon compte des piastres étrangères, qui auraient été introduites dans la colonie pour une valeur sensiblement égale à celle de la pièce de 5 francs

Le gouvernement de l'Indo-Chine française a donc préparé une réforme monétaire, en dotant l'Indo-Chine d'une piastre spéciale frappée en France, mais dont la frappe n'est pas libre et dont la circulation exclut désormais celle de toute piastre étrangère. Le résultat de cette mesure fut que l'Indo-Chine n'était plus, à proprement parler, un pays à étalon d'argent. En effet, lorsque sa balance des comptes avait un solde actif, les débiteurs de l'Indo-Chine ne pouvaient plus s'acquitter en achetant des lingots ou des espèces monétaires d'argent pour les transformer en monnaie indo-chinoise ; mais lorsqu'elle était passive, l'Indo-Chine ne dis-

posait pas d'autres instruments de règlement extérieur, pour compenser le déficit des tirages commerciaux, que de piastres qui, une fois exportées, ne valaient plus que par leur poids de métal argent.

Pour stabiliser la monnaie indo-chinoise par rapport à la monnaie française, il n'était nullement nécessaire d'y instaurer le franc comme unité monétaire et de remplacer par exemple, la piastre par des pièces de 5 francs ; mais il fallait assurer la convertibilité, à un taux fixe, de la piastre en francs français, lorsque l'Indo-Chine a un excédent de dettes sur l'extérieur, et du franc français en piastres, lorsqu'elle a un excédent de créances sur l'extérieur. Encore faut-il, puisqu'il s'agit non d'une circulation fiduciaire mais d'une circulation d'argent, pour que le système fonctionne d'une façon continue, supposer que le cours commercial de l'argent ne s'élève pas au-dessus du taux de stabilité adopté ; sans quoi la tentation serait grande de se libérer en exportant du métal, et, dès lors, le change de la piastre pourrait s'élever, par rapport au franc, au-dessus de la parité légale.

Mais, sous cette seule réserve —, qu'il est nécessaire de faire chaque fois qu'il s'agit de stabiliser par rapport à l'or une circulation intérieure d'argent, — la solution du problème monétaire indo-chinois n'était pas très difficile à trouver, et il n'était nullement indispensable de la chercher dans les précédents de l'Inde anglaise, des Philippines ou de la colonie des Détroits. Il aurait suffit d'interpréter convenablement le précédent algérien, comme on a su le faire au Maroc.

§ 625

Stabilisation de la piastre. — L'année 1930 a vu s'opérer, en Indo-Chine, une réforme monétaire que l'on peut croire décisive, et qui, en tout cas, a revêtu finalement la forme d'un nouveau régime légal de la monnaie indo-chinoise. Devant la baisse continue du métal argent, qui entraînait celle de la piastre, le ministre des colonies a pris la responsabilité de stabiliser le cours de l'unité monétaire indo-chinoise au taux de 10 francs pour une piastre. Il s'agissait d'abord d'une stabilisation de fait, réalisée par une intervention officieuse sur le marché du change. Puis, le décret du 31 mai (1) a consacré cette mesure, en dotant l'Indo-Chine française de l'étalon d'or « quant au change », c'est-à-dire en y introduisant le *gold exchange standard*, tel qu'il avait été établi, après bien des tâtonnements, dans l'Inde anglaise, dans les toutes dernières années du XIXe siècle.

L'article 1er du décret stipule formellement le passage au régime de l'étalon d'or, par la définition même qu'il donne de l'unité monétaire indo-chinoise. Il est, en effet, libellé en ces termes :

« La piastre, unité monétaire de l'union indo-chinoise, est constituée par 655 milligrammes d'or, au titre de 900/1000^es^

(1) R. 1930, 1, 451, V. plus haut, § 623, p. 596.

de fin, soit l'équivalent de 10 francs selon la définition de la loi du 25 juin 1928. »

L'article 2 ajoute, d'ailleurs, que « la Banque de l'Indo-Chine est tenue d'assurer aux porteurs, et à vue, la *convertibilité en or de ses billets.* »

Cette disposition est de nature à assurer la mise en pratique du principe de l'étalon d'or. Cependant il ne s'agit pas de l'étalon d'or pur et simple, basé sur une ample circulation d'or. L'article 2 ajoute, en effet :

« Elle assure cette convertibilité en échangeant ses billets contre de l'or, à raison de 655 milligrammes d'or, au titre de 900/1.000es, par piastre, soit à Saigon, *soit à Paris, à son choix,* sous déduction, dans ce dernier cas, des frais de transport et d'assurance Saigon-Paris. — La banque a la faculté de n'effectuer ces échanges *que pour des quantités minima,* qui seront fixées d'accord avec le ministre des finances et le ministre des colonies, d'une part, et la Banque d'Indo-Chine, d'autre part. »

Il ne s'agit donc pas du « remboursement » des billets à tout venant, mais bien de leur convertibilité en vue des *règlements extérieurs* : cela résulte à la fois de la faculté laissée à la Banque de l'Indo-Chine de convertir le billet *à Paris,* et de n'assurer la convertibilité qu'à partir d'une somme *minima* à déterminer, c'est-à-dire pour *les besoins bancaires,* et non au gré des particuliers. Ces dispositions complémentaires confirment qu'il s'agit bien d'assurer le fonctionnement de l'étalon d'or, non pour la circulation intérieure, mais dans la stricte mesure nécessaire pour régler les échanges avec l'extérieur ; c'est donc bien le *gold exchange standard.*

D'ailleurs, tandis que l'article 2, en faisant à la Banque de l'Indo-Chine une obligation de fournir de l'or, disponible à Paris et en quantités correspondant aux besoins bancaires, établit le *gold point de sortie,* le même article détermine aussi, dans son alinéa 2, le *gold point d'entrée* en stipulant que « la Banque de l'Indo-Chine est tenue d'acheter de l'or aux guichets de sa succursale de Saigon, sur la base d'une piastre par 655 milligrammes d'or, au titre de 900/1.000es. »

Cependant, il s'agissait en Indo-Chine, comme dans les autres pays d'Extrême-Orient, d'assurer le fonctionnement du *gold exchange standard* non pas seulement par rapport à une circulation intérieure de papier, mais par rapport à une circulation d'argent. Le décret du 31 mai 1930 donne à penser, par son article 1er, que la piastre nouvelle, définie par un certain poids d'or, est à la fois une monnaie de compte et une monnaie réelle d'or. Pourtant l'article 4 ajoute : « Les piastres métalliques *continueront* à avoir cours légal illimité. La Banque acceptera sans limites à ses guichets les piastres qui lui seront présentées. » Or, comme les piastres « métalliques » déjà en circulation au moment où fut pris le décret, et qui devaient « continuer » à circuler étaient des piastres d'*argent,* il apparaissait, malgré la rédaction singu-

lièrement discrète de ce texte, qu'il n'y aurait pas substitution de nouvelles piastres d'or aux anciennes piastres d'argent, — ce qui eût été contraire, d'ailleurs, au régime même du *gold exchange standard* qui exclut toute circulation intérieure d'or. D'ailleurs, un nouveau décret du 12 août 1930 (1) écarte toute ambiguïté à cet égard ; car il prescrit, dans son article premier, la fabrication de nouvelles piastres d'argent, dont il détermine le poids et le titre. Enfin, il apparaît que ces piastres d'argent, ayant un rapport d'échange ainsi défini par rapport aux piastres d'or, se trouvent elles-mêmes convertibles en or, par suite de l'obligation où se trouve la Banque de l'Indo-Chine de les accepter en quantité illimitée.

Il y a lieu de retenir, d'autre part, que l'article 3 du décret du 31 mai 1930, confirmé par la loi du 31 mars 1931, article 3, sur le renouvellement du privilège de la Banque de l'Indo-Chine (2), a pour objet d'assurer effectivement la convertibilité de la monnaie intérieure de l'Indo-Chine en or, en stipulant que « le montant cumulé des billets en circulation et des comptes-courants créditeurs devra toujours être représenté, pour le tiers au moins, par une encaisse de garantie constituée par des lingots d'or ou des devises échangeables à vue contre des monnaies ou des lingots d'or. »

Ainsi le régime monétaire de l'Indo-Chine se trouve correctement reconstitué sur la base de l'étalon d'or, quant aux relations avec les autres systèmes monétaires, tout en conservant une circulation intérieure de papier et d'argent. Il y a, comme on sait, dans cette modalité du *gold exchange standard*, un aléa particulier qui résulte de ce que les espèces d'argent, en cas de relèvement du cours du métal, peuvent être exportées pour les règlements à l'étranger, à un cours qui dépasse le taux de stabilisation. C'est un aléa qu'il n'est guère possible d'écarter, mais que l'on restreint en réduisant la teneur métallique des espèces d'argent, de manière à leur donner, dans une certaine mesure, le caractère de monnaies fiduciaires. L'autre aléa, commun à tous les pays à étalon d'or, est dans l'insuffisance éventuelle du stock destiné à parer aux règlements extérieurs. Cet aléa a pu être écarté, comme il a été expliqué plus haut, en faveur de bon nombre de colonies françaises par la création d'un compte-courant au Trésor, qui constitue une sorte de fonds de conversion illimité de la monnaie locale en or, ou du moins en monnaie française métropolitaine. On doit observer que la Banque de l'Indo-Chine n'a pas obtenu, sans doute pour ne l'avoir pas désirée, cette garantie supplémentaire de convertibilité de la piastre, et qu'elle est ainsi seule responsable de la stabilité de la monnaie indo-chinoise.

§ 626

Bons de caisse et jetons métalliques. — La situation moné-

(1) R. 1931, 1, 99.
(2) R. 1931, 1, 308.

taire particulière des colonies a rendu nécessaire, soit à la suite de la démonétisation des monnaies étrangères (1), soit dans une période de crise pouvant faire craindre l'exportation des espèces métalliques, la création de bons de caisse dont la mise en circulation a été autorisée pas des décrets spéciaux, et qui avaient cours forcé. Ces bons étaient émis par la colonie et devaient être représentés par des espèces dans les caisses du trésorier-payeur. Le montant en était laissé à l'appréciation du gouverneur. Les banques privilégiées étaient autorisées à comprendre ces bons de caisse dans leur encaisse métallique obligatoire.

Une première application de cette mesure eut lieu aux Antilles, en vertu du décret du 23 avril 1855, qui, tout en démonétisant les monnaies étrangères, autorisait l'émission des bons de caisse. Ce décret, qui devait avoir effet pendant 3 ans, fut prorogé par deux fois, par décrets des 3 mars 1858 et 2 juin 1863. Ce dernier décret fixait comme dernier délai du remboursement de ces bons le 31 mai 1868, Le remboursement en fut effectivement ordonné par arrêtés du gouverneur.

A la Réunion, deux décrets des 2 avril et 2 mai 1879 prescrivirent, l'un, l'introduction du système monétaire de la métropole, impliquant la démonétisation des monnaies étrangères, et l'autre la création de bons de caisse.

En Océanie, les bons de caisse avaient été autorisés par décret du 9 mars 1880.

A la Guyane, où le système monétaire français avait été introduit, par arrêté du gouverneur, dès le 2 février 1820, des décrets coloniaux avaient, à partir de 1834, créé des bons de caisse qui ont cessé d'avoir cours légal en vertu d'arrêtés locaux des 22 août et 7 décembre 1874.

La crise sucrière des Antilles obligea le gouvernement à recourir une fois de plus, à la Martinique et à la Guadeloupe, à une émission de bons de caisse, qui fut autorisée par décret du 18 août 1884.

Ces bons étaient assimilés à la monnaie, et pouvaient notamment servir aux banques coloniales à rembourser leurs billets qui, d'après les statuts, sont remboursables en espèces (1).

Comme les bons de caisse étaient gagés, pour leur valeur intégrale, sur des dépôts de monnaies métalliques, l'immobilisation du numéraire et la perte d'intérêts qui en résultait constituait une lourde charge pour les colonies. Lorsque la crise de la Guadeloupe, en 1903, obligea à porter le maximum d'émission des bons de caisse de 365.466 fr. à 1 million, le décret du 9 avril 1903 (2), qui autorisa ce relèvement, permit en même temps, de garantir la nouvelle

(1) Cour d'appel de la Guadeloupe, 26 mai 1897 (R. 1898, 2, 163), et sur pourvoi, Req. rej. 9 janvier 1899 (R. 1899, 2, 71).
(2) R. 1903, 1, 436.

émission par des rentes françaises 3 p. %, immatriculées avec mention spéciale de leur affectation exclusive à la garantie du remboursement des bons. Le cours forcé des bons de caisse, qui parait avoir soulevé à l'époque quelque doute dans la colonie, était confirmé.

Le 13 septembre 1903 (1), un décret retirait de la circulation, à la Guadeloupe, les bons de caisse en papier et les remplaçait par des jetons métalliques qui devaient être mis en circulation dans le délai d'un an. L'effet a dû en être prorogé jusqu'à douze fois (2).

Il a été jugé, par la Cour d'appel de la Guadeloupe, que l'article 5 de la loi du 14 juillet 1866, aux termes duquel les pièces d'argent d'une valeur inférieure à 5 fr. n'ont cours légal entre particuliers que comme monnaie d'appoint, est applicable aux bons de caisse (3).

Après la grande guerre, la pénurie de monnaie divisionnaire a conduit, dans six colonies, à la création de nouveaux bons de caisse.

En 1916, le conseil d'administration de la Banque de la Guyane a été amené à demander l'autorisation d'en émettre, qui a été accordée jusqu'à concurrence de 150.000 fr. par décret du 16 décembre 1916 (4). Ces bons devaient être retirés de la circulation dans un délai de deux ans, à dater du jour officiel de la cessation des hostilités, mais l'autorisation a dû être prorogée, par décret du 15 octobre 1921 (5).

En Afrique occidentale, un décret du 11 février 1917 (6) avait habilité le gouverneur général à autoriser, dans chaque colonie, l'émission par les trésoriers-payeurs de bons de caisse en papier de 2 fr., 1 fr. et 0 fr. 50, dont le montant ne pouvait excéder celui du fonds de réserve de la colonie intéressée, lequel fonds était

---

(1) R. 1903, 1, 438.

(2) Décrets des 18 mars 1908 (R. 1908, 1, 226) ; 13 avril 1912 (R. 1912, 1, 354) ; 17 janvier 1913 (R. 1913, 1, 267) ; 3 février 1914 (R. 1914, 1, 467) ; 7 mars 1915 (R. 1915, 1, 435) ; 11 avril 1917 (R. 1917, 1, 470) ; 15 mars 1919 (R. 1919, 1, 540) ; 3 décembre 1929 (R. 1920, 1, 269) ; 6 novembre 1920 (R. 1921, 1, 429) ; 7 septembre 1923 (R. 1923, 1, 810) ; 6 septembre 1925 (R. 1926, 1, 120) ; 18 juin 1931 (R. 1931, 1, 498).

(3) Cour d'appel de la Guadeloupe, 23 juillet 1900 (R. 1900, 2, 113). — En appliquant l'article 5 de la loi du 14 juillet 1866, l'arrêt décide implicitement que cette disposition est applicable aux Antilles. Il suppose donc que la loi de 1866 est applicable aux Antilles, ce qui ne résulte pas de son contexte, ni, semble-t-il, d'aucun décret ultérieur. Mais l'article 3 du décret du 18 août 1884 porte que les bons de caisse ont cours forcé « pour tous les paiements », ce qui exclut toute limitation de somme (Civ. cass. 21 déc. 1903, R. 1903, 2, 90). Le décret du 9 avril 1903 précité dispose même que les bons de caisse « ont cours forcé pour tous les paiements, sans limitation de sommes ». A la Réunion, la loi de 1866 a été déclarée applicable par décret du 2 avril 1879, et le décret du 2 mai suivant, qui institue les bons de caisse, décide que, par dérogation à cette loi, les pièces d'argent nationales de 2 fr., 1 fr. et 0 fr. 50 auront cours légal entre particuliers sans limitation de sommes.

(4) R. 1917, 1, 29.

(5) R. 1922, 1, 256.

(6) R. 1917, 1, 240.

affecté à la garantie de ces bons. Ces bons, qui avaient cours forcé, devaient être remboursés en espèces dans le délai de deux ans de la cessation des hostilités. La contrefaçon ou falsification en était punie d'après le code pénal ou le décret sur la justice indigène.

L'émission de bons de caisse a en effet, été autorisée, au Sénégal, à la Guinée, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey, par arrêté du gouverneur général du 16 avril 1918 (1), et réalisée, pour le Sénégal, par arrêtés du lieutenant-gouverneur des 14 mars et 17 mai 1918, 18 janvier, 17 mars et 19 novembre 1919 (2), à la Côte d'Ivoire par arrêtés des 10 mars 1918 et 12 mai 1921 (3), au Dahomey par arrêté du 20 juin 1921 (4).

Le décret du 11 février 1917 a été confirmé par décret du 18 mars 1920 (5), et l'arrêté du gouverneur général du 16 avril 1918 par arrêté du 9 novembre 1920 (6), qui décidaient que le montant des bons en circulation serait garanti par la caisse de réserve du budget général.

Le délai de remboursement des bons de caisse a été prorogé pour un an par décret du 17 juillet 1921 (7), puis par décrets des 6 septembre 1922 (8), 23 octobre 1923 (9) et 26 août 1924 (10). Mais un arrêté du gouverneur général du 5 février 1924, rectifié le 28 avril (11), a autorisé l'importation et la circulation des jetons en bronze d'aluminium des chambres de commerce de la métropole, qui ont pris la place des bons de caisse.

En Afrique équatoriale, un décret du 17 octobre 1917 (12) avait autorisé l'émission de bons de caisse dans les mêmes conditions qu'en Afrique occidentale. Le gouverneur général en avait effectivement prescrit l'émission par arrêtés des 23 juin 1919 et 22 décembre 1920 (13). Le délai de remboursement avait été prorogé par décrets des 17 juillet 1921 (14) et 14 août 1923 (15), et le montant en avait été augmenté par arrêté du 25 novembre 1921 (16). Un décret du 4 juillet 1924 (17) a substitué aux bons de caisse, en Afrique équatoriale comme en Afrique occidentale, les jetons en bronze d'aluminium des chambres de commerce de la métropole.

---

(1) R. 1920, 1, 308.
(2) R. 1920, 1, 784, 791, 793, 804.
(3) R. 1920, 1, 784, et 1922, 1, 548.
(4) R. 1922, 1, 350.
(5) R. 1920, 1, 591.
(6) R. 1921, 1, 515.
(7) R. 1922, 1, 31.
(8) R. 1923, 1, 18.
(9) R. 1924, 1, 28.
(10) R. 1924, 1, 620.
(11) R. 1925, 1, 181.
(12) R. 1918, 1, 201.
(13) R. 1921, 1, 300.
(14) R. 1922, 1, 28.
(15) R. 1923, 1, 801.
(16) R. 1922, 1, 105.
(17) R. 1925, 1, 108.

A la Nouvelle-Calédonie, l'émission de bons de caisse avait été autorisée par décret du 14 novembre 1918 (1), pour un montant maximum de 50.000 fr., porté à 80.000 fr. par décret du 19 octobre 1919 (2). Dès le 25 mai 1923, un nouveau décret (3) en prononçait le retrait à partir du 1er mars 1924.

A la Réunion, le retrait des bons de caisse a été également prononcé par décret du 22 septembre 1926 (4).

La législation sur les bons de caisse et les jetons a été particulièrement active dans les territoires sous mandat.

Au Cameroun, la circulation des bons de caisse avait été autorisée par décret du 14 septembre 1922 (5). Mais dès le 20 janvier 1924, un nouveau décret (6) avait autorisé le commissaire de la République à faire fabriquer et à émettre des jetons metalliques jusqu'à concurrence de 6 millions de francs, maximum élevé à 10 millions par décret du 25 juillet 1925 (7), puis à 15 millions par décret du 31 décembre 1925 (8). et à 25 millions par décret du 17 septembre 1926 (9). Ces jetons devaient être reçus comme monnaie légale dans toute l'étendue du territoire. De plus, un décret portant la même date que l'avant-dernier de ces textes, 31 décembre 1925 (10), a donné cours légal, au Cameroun, à la monnaie française.

Au Togo, où la question monétaire consistait essentiellement à régler la situation des monnaies anglaises, un décret du 16 octobre 1923 (11)a autorisé la fabrication et l'émission de jetons métalliques dans les mêmes termes que celui du 20 janvier 1924 pour le Cameroun. Le maximum, fixé d'abord à 4 millions de francs, a été porté à 8, puis à 12 millions par décret du 25 juillet 1925 (12), puis à 15 millions par décret du 23 août 1930 (13). Dès le 28 mai 1925 (14), un décret, converti plus tard en loi le 1er août 1929 (15), avait dû en interdire l'exportation, tandis qu'une série de mesures atteignait les monnaies anglaises. Interdites par décret du 8 mars 1926 (16), elles ont été acceptées conditionnellement par décrets des 30 janvier 1929 (17) et 28 février 1931 (18).

---

(1) R. 1919, 1, 40.
(2) R. 1920, 1, 283.
(3) R. 1923, 1, 594.
(4) R. 1926, 1, 793.
(5) R. 1923, 1, 33.
(6) R. 1924, 1, 229.
(7) R. 1926, 1, 115.
(8) R. 1926, 1, 304.
(9) R. 1926, 1, 729.
(10) R. 1926, 1, 727.
(11) R. 1924, 1, 36.
(12) R. 1926, 1, 119.
(13) R. 1931, 1, 67.
(14) R. 1925, 1, 660.
(15) R. 1930, 1, 213.
(16) R. 1926, 1, 316.
(17) R. 1929, 1, 333.
(18) R. 1931, 1, 300.

La question des monnaies anglaises dépassait, d'ailleurs, les limites du Togo. Dès le 27 juillet 1924 (1), un décret avait autorisé l'acceptation en paiement de ces monnaies dans les colonies limitrophes des possessions britanniques, à un cours fixé en principe le 1er de chaque mois par arrêté du gouverneur pris en conseil d'administration, après avis du trésorier-payeur, et aussi voisin que possible du cours commercial pratiqué dans la colonie. Un décret du 18 mai 1925 (2) a transféré au gouverneur général le pouvoir de fixer ce cours uniformément pour toutes les colonies du groupe. Un décret du 16 avril 1927 (3) a maintenu ce pouvoir au gouverneur général, mais en spécifiant que le cours serait fixé séparément pour chaque colonie.

SECTION IV

Problèmes juridiques résultant des régimes monétaires coloniaux.

§ 627

Généralités. — D'une manière générale, et quel qu'ait été le mode de computation adopté, on doit poser en principe que les problèmes juridiques que peuvent éventuellement soulever les règlements monétaires entre la métropole et l'une de ses colonies ou entre une colonie et une autre sont de même ordre que ceux qui naîtraient de règlements internationaux. Cela résulte non seulement des différences de législation monétaire qui peuvent exister entre les divers territoires qu'abrite le pavillon français, mais surtout de cette circonstance que leurs régimes monétaires ont souvent été autonomes au point de vue économique. Il suffit, en effet, que deux pays, quoique placés sous une même souveraineté, et ayant un même système monétaire théorique, aient des monnaies réelles — espèces ou papier (4) — distinctes, et n'ayant pas cours de l'un à l'autre, pour qu'il y ait « un change » entre l'un et l'autre. Sans doute, à mesure que se généralise la pratique du compte courant du Trésor, c'est-à-dire du crédit illimité qui assure la convertibilité réciproque sur une base stable de la monnaie métropolitaine et des diverses monnaies coloniales, les fluctuations de change se trouvent, dans la plupart des cas, tellement réduites que l'intérêt pratique de controverses juridiques éventuelles sur la monnaie de compte et la monnaie de paiement

(1) R. 1924, 1, 600.
(2) R. 1925, 1, 557.
(3) R. 1927, 1, 455.
(4) N'oublions pas que la Banque de France n'exerce pas son privilège dans les colonies et qu'il existe dans les possessions françaises des banques d'émission dont les billets n'ont cours que sur leur territoire.

devient, en fait, inexistant. Il convient cependant d'indiquer sommairement la nature des principaux problèmes juridiques que l'on peut avoir à envisager.

Ces problèmes, avons-nous dit, peuvent se poser entre des possessions françaises ayant toutes le franc français pour unité monétaire théorique. Car, ainsi que nous l'avons noté plus haut, des pays dont la législation monétaire repose sur le même système de computation peuvent se trouver soumis à un régime monétaire différent, selon la composition effective de leur circulation monétaire et les conditions de convertibilité qui en résultent. La peseta, la lire, le franc suisse ont été ainsi, en plus d'une circonstance, des monnaies bien différentes de l'ancien franc français, et il est arrivé qu'il y eût un intérêt fort appréciable à les distinguer l'un de l'autre. Il en a été de même, par exemple, entre le franc de la Martinique ou le franc de la Guadeloupe et le franc de France (1).

Cependant, en fait, les principales questions de droit monétaire qui ont été soumises aux tribunaux à l'occasion des colonies françaises se sont posées à propos des colonies ayant des unités monétaires distinctes : l'Inde française et l'Indo-Chine.

§ 628

Détermination par contrat de la monnaie de paiement. — En cas de notable différence des changes, le premier problème qui se pose est précisément celui de la détermination de l'unité monétaire qui peut faire l'objet du contrat, soit comme monnaie de compte, soit comme monnaie de paiement, ou l'une et l'autre à la fois. Il y aura lieu alors de prendre en considération tous les éléments pouvant permettre d'interpréter la volonté probable des parties, notamment le lieu de la conclusion du contrat (2) ou le lieu du paiement ; et, si la question se pose de la conversion d'une monnaie en une autre à un taux de change déterminé, elle pourra impliquer des questions secondaires relatives à la date de la conversion (3).

Il n'y a là que l'application du droit commun. Il arrive toutefois que, par le fait que, s'agissant de pays placés sous la souveraineté française, on puisse hésiter sur la monnaie du contrat. Ainsi il a été jugé que le contrat de vente qui fixe le prix en roupies avec indication de la valeur en francs peut être inter-

---

(1) V. par exemple : Tribunal de commerce de Marseille 26 septembre 1894, dans le Journal de jurisprudence commerciale et maritime, Marseille 1895,28.

(2) A défaut de convention contraire, le prix d'une vente de marchandises conclue entre parties domiciliées à Saigon, où ces marchandises étaient livrables, doit être payé en piastres indo-chinoises, monnaie ayant cours au lieu de paiement. (Req. rej. 25 octobre 1926, R. 1927, 3, 67).

(3) La créance du commissionnaire, comprenant le prix de la marchandise avancé par lui et ses frais de débours, doit être calculée sur le cours de la piastre au jour où le paiement devait avoir lieu d'après le contrat, et augmentée des intérêts à compter de ce jour. (Même arrêt).

prêté comme ayant, dès l'origine, converti la valeur de la roupie en francs et comme constituant une renonciation à suivre le cours du change (1). Le franc joue ici le rôle de monnaie de compte, tandis que la monnaie locale joue seulement le rôle de monnaie réelle. On doit, d'ailleurs, observer que l'aléa du change se trouve seulement déplacé, puisque, la somme due étant fixée en francs, c'est le nombre d'unités monétaires locales à donner en paiement qui varie (2).

Cette question de l'emploi du franc comme monnaie de compte, la monnaie locale ne jouant le rôle que de monnaie réelle, s'est posée tout spécialement en Indo-Chine, où le gouvernement local fixait un taux officiel de la piastre. En principe, ce taux, qui suivait de plus ou moins loin les fluctuations du change, ne valait qu'en ce qui concerne les recettes et les paiements effectués par le Trésor public (3). Il a encore été jugé que, lorsque le cahier des charges d'une entreprise de travaux publics porte que les paiements doivent avoir lieu en piastres, les mandats doivent être établis en piastres, et que l'administration n'est pas recevable à en opérer la transformation en francs (4). Cette solution est, d'ailleurs, tout à fait conforme au droit commun (5). L'usage cependant s'est établi de prendre pour base, en certains cas, le taux de conversion du Trésor, même pour des transactions commerciales (6).

---

(1) L'arrêt qui en donne cette interprétation est souverain et ne tombe pas sous le contrôle de la Cour de cassation. (Civ. rej. 20 février 1924, R. 1924, 3, 204).

(2) En matière administrative, on a admis que la variation du cours de la piastre peut être considérée comme une imprévision donnant lieu à révision des prix, alors qu'il est intervenu entre les parties un avenant réservant leurs droits à cet égard (Conseil du cont. adm. de Saigon, 4 mai 1927, R. 1927, 3, 194).

(3) Le taux de la piastre, fixé tous les mois par arrêté du Gouverneur général de l'Indo-Chine, conformément aux décrets des 5 juillet 1881 et 10 décembre 1887, n'était obligatoire que pour les recettes et paiements effectués par le trésor public. Il ne régissait pas les transactions entre particuliers (Cour d'appel de Hanoï, 20 octobre 1897, R. 1898, 2, 152). — Mais lorsque l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, fixant le taux officiel de la piastre, était devenu caduc sans avoir été remplacé par un nouvel arrêté, le taux de la piastre devait être évalué d'après le cours effectif en banque. C'est à ce taux, notamment, que devaient se calculer les paiements à faire par le trésorier-payeur, représentant la caisse des dépôts et consignations (Trib. de 1re inst. de Saigon, 4 février 1905, R. 1905, 3, 91).

(4) Conseil du cont. adm. de l'Annam-Tonkin, 2 mai 1906 (R. 1907, 3, 255).

(5) Cependant, il a été jugé que le déposant qui verse, à titre de cautionnement, une somme déterminée en piastres au service de l'enregistrement, lequel la verse à son tour au service des dépôts, transformée en francs au cours du jour, n'a droit, lors de la restitution de ce cautionnement, qu'à la somme exprimée en francs reçue par la caisse, l'aléa sur le change devant lui profiter ou lui préjudicier à lui seul, suivant les cas (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 25 septembre 1903, R. 1904, 3, 34).

(6) Une demande évaluée en piastres n'est point une demande indéterminée pour l'appréciation de la valeur du litige au point de vue de la recevabilité de l'appel. — La conversion de la piastre en francs, pour la détermination du taux de l'appel, doit se faire d'après l'usage suivi au Tonkin pour les transactions civiles et commerciales, qui est de prendre pour base de la conversion le taux du Trésor. — Il n'appartient pas au gouvernement général de déterminer par arrêté le taux

Enfin, la question s'est posée, il y a peu de temps encore, — tant que le franc français restait déterminé, en principe, par la loi des 7-17 germinal an XI, — de savoir s'il s'agissait du franc national français ou du franc international, tel que l'a défini, notamment, le congrès postal de Madrid (1920) ; car il s'agissait du franc, unité de compte, dont le législateur français n'exige l'identification avec la monnaie réelle en cours que pour les transactions intérieures (1), où l'usage de la monnaie légale est obligatoire sans distinction entre le nombre d'unités de compte servant à la computation et celui que représentent les diverses monnaies réelles (2).

---

de conversion de la piastre pour le calcul des diverses juridictions du ressort de la Cour de Hanoï (Cour d'appel de Hanoï, 20 octobre 1897, R. 1898, 2, 152). — Cependant on trouve, sur les pouvoirs du gouvernement général en cette matière, des décisions diverses : Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 3 mars 1899 (R. 1900, 2, 116) ; 5 octobre 1900 (R. 1904, 2, 267) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 23 décembre 1910 et 7 août 1911 (R. 1914, 3, 228) ; 8 mars 1912 (R. 1912, 3, 163). Voir également l'article 48 du décret du 26 février 1921 (R. 1921, 1, 676).

(1) V. B. Nogaro : « Les principes fondamentaux du droit monétaire français », Librairie du Recueil Sirey, 1929.

(2) Le Conseil du contentieux administratif de Saigon a estimé que la clause de paiement en francs-or n'était licite que pour les paiements internationaux, et que la clause d'un marché conclu entre le gouvernement général de l'Indo-Chine et un entrepreneur de transports, portant que les paiements seront effectués soit à Saigon en piastres, soit à Paris en francs, ne peut s'entendre que de francs, ayant la valeur que leur attribue le cours forcé (4 mai 1927, R. 1927, 3, 194).

CHAPITRE XVII

BANQUES ET CRÉDIT

par MM. GARRIGOU-LAGRANGE et SAMBUC

SECTION Ire

Banques coloniales d'émission

§ 629

Généralités. — L'institution de banques privilégiées d'émission se justifie parce qu'elle permet : 1° d'organiser localement le crédit, au mieux des intérêts du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, ainsi que du public, en général ; 2° d'assurer à l'Etat des avantages correspondant à la délégation de son droit régulier d'émission ; 3° d'assurer aux colonies intéressées une participation financière et d'autres avantages, en raison des bénéfices réalisés sur leur territoire.

Les raisons déterminantes de l'institution de ces banques ont été bien mises en relief, dans les termes suivants, par l'exposé de motifs de la loi du 22 décembre 1925, qui a créé la banque de Madagascar (1) : — « Quelque préférence que l'on puisse avoir, en théorie, pour un système d'émission directe par l'Etat, l'expérience démontre que la circulaiton fiduciaire la plus saine est celle qui émane d'un établissement privé unique auquel l'Etat délègue, pour un temps limité et sous un contrôle étroit, le droit régalien d'émission. — Si, dans le passé, l'Etat français, pour doter nos possessions coloniales d'un régime monétaire et d'une organisation bancaire indispensables, s'est vu obligé d'accorder à certains établissements des privilèges sans contrepartie sérieuse, il ne saurait plus en être de même aujourd'hui. La plupart de nos possessions coloniales sont arrivées, en effet, à un degré de développement économique tel que l'exercice de la profession de banquier y présente beaucoup plus d'avantages que de risques. De toute évidence, les contrats primitifs ne peuvent être maintenus, et un tout autre point de vue doit être envisagé ».

(1) Exposé des motifs du projet de loi, *Journal officiel*, Documents parlementaires, Chambre des députés, 13e législature, 1924, p. 353. — Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Albert Lebrun, *Journal officiel*, Documents parlementaires, Sénat, 1925, p. 1241 : « Dans l'exposé des motifs du projet, le gouvernement a résumé les principes nouveaux qu'il lui paraît nécessaire d'appliquer dans le domaine des banques d'émission coloniales ou du renouvellement des privilèges anciennement concédés ».

Conformément à une résolution votée par la Chambre des députés le 31 mai 1917, ce sont des lois qui, depuis cette date, ont organisé le privilège des banques d'émission. Aussi ces lois n'ont pas manqué, soit en renouvelant le privilège des anciennes banques, soit en en créant de nouvelles, de stipuler au profit de l'Etat ou des colonies des avantages considérables, dont les principaux sont : 1° la participation des colonies à la formation du capital social ; 2° la participation de l'Etat aux bénéfices ; 3° la limitation du loyer de l'argent ; 4° la suppression du change, c'est-à-dire, la gratuité du transfert des capitaux entre la métropole et les colonies et inversement ; 5° le payement par les banques d'une redevance sur la circulation fiduciaire productive, redevance destinée à organiser ou à développer le crédit agricole dans les colonies ; 6° l'obligation pour les banques de consentir aux colonies des avances sans intérêt ou à intérêt réduit, pour des œuvres d'intérêt agricole ; 7° la surveillance exercée par l'Etat dans l'administration et la gestion des banques privilégiées.

§ 630

Historique. — Il existe actuellement aux colonies sept banques d'émission, qui sont :

La Banque de la Martinique,
La Banque de la Guadeloupe,
La Banque de la Réunion,
La Banque de la Guyane,
La Banque de l'Indo-Chine,
La Banque de l'Afrique occidentale française,
La Banque de Madagascar.

Les quatre premières forment le groupe des anciennes banques coloniales, qui ont été créées à la même époque, ont suivi la même évolution et sont régies en majeure partie par les mêmes textes.

L'institution de ces banques remonte à la loi du 30 avril 1849, relative aux indemnités accordées aux colons des vieilles colonies à raison de l'affranchissement des esclaves. Sur la somme de 6 millions à payer en numéraire, comprise dans ces indemnités, le huitième de la portion afférente aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion a été prélevé pour servir à l'établissement d'une banque de prêt et d'escompte dans chacune de ces colonies.

La loi du 11 juillet 1851 approuva les statuts des banques des vieilles colonies, dites *Banques coloniales*, et institua au ministère chargé des colonies une commission de surveillance de ces banques (1).

La banque de la Guyane a été créée par décret du 1er février 1854 (2).

(1) Les statuts approuvés par la loi de 1851 ont été modifiés par décrets des 17 novembre 1852, 31 mars 1874, 9 juin 1904 (R. 1904, 1, 367), 16 novembre 1905 (R. 196, 1, 11), et par la loi du 21 août 1925 (R. 1926, 1, 477).

(2) La banque du Sénégal, créée dans les mêmes conditions par décret du 21 décembre 1953, a disparu en 1901, et a été remplacée par la Banque de l'Afrique occidentale. V. page 615.

La loi de 1851 ne fixait pas de durée au privilège des trois banques, non plus que le décret de 1854 à celui de la banque de la Guyane. Mais les statuts de ces établissements, approuvés par ces loi et décret, fixait à 20 ans la durée des sociétés.

Une loi du 24 juin 1874 a renouvelé pour vingt ans le privilège des banques existant à l'époque. Aucune loi n'étant intervenue avant l'expiration du délai, le privilège a été renouvelé par décrets, d'année en année, jusqu'à la loi du 13 décembre 1901 (1), qui l'a renouvelé pour 10 ans. A l'expiration de ces 10 années, des lois successives ont renouvelé le privilège pour de courts délais (deux ans, un an, même trois mois), jusqu'à la loi du 21 mars 1919 (2), qui l'a renouvelé pour 25 ans.

Aux termes de l'article 2 de cette loi, le capital des banques de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion est fixé à 3 millions ; celui de la banque de la Guyane à 600.000 francs (3).

La banque de l'Indo-Chine a été instituée au capital de 8 millions, pour les colonies de la Cochinchine et de l'Inde française, par décret du 21 janvier 1875, qui en approuvait les statuts et fixait à son privilège une durée de 20 ans. Après la conquête de l'Indo-Chine, un décret du 20 février 1888 obligea la banque à créer une succursale à Nouméa, des agences au Cambodge, en Annam et au Tonkin, des succursales ou des agences à Nossi-Bé, à Mayotte et en Océanie. Elle était également tenue, sur la demande du ministre, d'établir des agences dans les ports de la Chine, du Japon, de la mer des Indes et de l'Océan Pacifique qui lui seraient désignés. Son privilège, prorogé de 10 ans à partir du 21 janvier 1895, était étendu à la Nouvelle-Calédonie et aux pays de protectorat de l'Indo-Chine. Un décret du 16 mai 1900 (4) le prorogea pour quinze ans de plus et approuva ses statuts refondus, modifiés à nouveau sur un point de détail par décret du 5 décembre 1919 (5). A partir de 1920, le privilège ne fut plus renouvelé, pendant plus de dix ans, que pour de courtes périodes. Vingt décrets, échelonnés de 1920 à 1931, accordèrent des renouvellements pour un an, six mois, même quatre et deux mois. Cette situation intenable a pris fin par la loi du 31 mars 1931 (6), qui proroge le privilège de 25 ans et approuve les statuts et la convention passée le 16 novembre 1929 entre la banque et les ministres des colonies et des finances. Le capital, porté à 12 millions en 1888, à 24 millions en 1900, 36 millions en 1905, 48 millions en 1910, 72 millions en 1920 (7), a été porté à 120 millions en 1931.

La banque de l'Afrique occidentale a été créée par décret du

(1) R. 1902, 1, 95.

(2) R. 1919, 1, 540. — Cette loi a été modifiée sur quelques points de détail par lois des 21 août 1925 (R. 1926, 1, 477) et 23 mai 1927 (R. 1927, 1, 457).

(3) Un décret du 27 décembre 1930 (R. 1931, 1, 176), rendu conformément au pouvoir conféré au gouvernement par cet article 2, a sanctionné une délibération de l'assemblée générale des actionnaires de la banque de la Guyane, portant le capital à 1.200.000 francs.

(4) R. 1900, 1, 274. — Modifié par décret du 3 avril 1901 (R. 1901, 1, 353).

(5) R. 1920, 1, 280.

(6) R. 1931, 1, 308. — Le privilège s'étend à l'Indochine, à l'Océanie, à la Nlle Calédonie, à l'Inde et à la Côte des Somalis.

(7) Décret du 17 janvier 1920 (R. 1920, 1, 600).

29 juin 1901 (1), au capital de 1.500.000 francs, avec privilège de 20 ans. Les statuts en ont été très remaniés par décret du 4 juin 1904 (2), qui portait le capital à 5.895.000 francs. Un décret du 28 janvier 1906 (3) le portait à 5.986.500 francs, et un décret du 7 juillet 1910 (4) à 6 millions. De 1921 à 1929, vingt décrets renouvelèrent successivement le privilège pour des périodes de plus en plus courtes : un an, six mois, quatre mois, deux mois, même un mois. Enfin la loi du 29 janvier 1929 (5) a prorogé le privilège pour 20 ans et approuvé les statuts, ainsi que la convention du 24 février 1927 passée avec le ministre des colonies. Le capital est portée à 35 millions. Le privilège s'étend à l'Afrique occidentale, à l'Afrique équatoriale, au Cameroun et au Togo. Une loi du 12 avril 1932 (6) a ajouté une disposition supplémentaire et approuvé une convention modifiant, notamment, plusieurs articles des statuts.

La banque de Madagascar a été instituée par la loi du 22 décembre 1925 (7), au capital de 20 millions, avec privilège de 20 ans.

§ 631

Siège. — Succursales. — Agences. — Les quatre anciennes banques (Martinique, Guadeloupe, Réunion et Guyane) ont leur siège social au chef-lieu de la colonie. Les trois banques de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale et de Madagascar, au contraire, ont leur siège à Paris.

La Banque de l'Indo-Chine a des succursales à Saigon, à Haïphong, à Pondichéry, à Nouméa, à Papeete et a Djibouti, et de nombreuses agences dans les possessions françaises et les pays étrangers de l'Extrême-Orient.

La Banque de l'Afrique occidentale a des succursales à Dakar, à Brazzaville, à Douala et à Lomé.

La Banque de Madagascar a une succursale à Tananarive.

Les quatre anciennes banques n'ont pas de succursales. Elles ne peuvent établir d'agences que dans la colonie à laquelle appartient chacune d'elles, ou dans les pays étrangers, et à la condition d'y être autorisées par décret en Conseil d'Etat, la commission de surveillance des banques coloniales entendue, après délibération des actionnaires en assemblée générale. Pour l'établissement d'agences en pays étrangers, l'avis du ministre des affaires étrangères est nécessaire. Les mêmes règles sont applicables à la suppression des agences existantes (8).

---

(1) R. 1901, 1, 326. — Modifications de détail par décret du 21 décembre 1901 (R. 1901, 1, 341).
(2) R. 1904, 1, 371.
(3) R. 1906, 1, 103.
(4) R. 1910, 1, 566.
(5) R. 1929, 1, 311.
(6) R. 1932, 1, 449.
(7) R. 1926, 1, 329.
(8) Art. 14 de la loi du 21 mars 1919.

Les banques de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale et de Madagascar ne peuvent avoir que les succursales mentionnées plus haut. Les succursales ou agences sont créées ou supprimées par décrets rendus sur la proposition des ministres des colonies et des finances, la commission de surveillance des banques coloniales entendue et après avis du ministère des affaires étrangères pour la création d'agences en pays étrangers. De nouvelles agences peuvent être imposées par le gouvernement ; pour la banque de l'Indo-Chine, le nombre en est limité à 2 par année et 20 au total (1).

§ 632

Augmentation ou diminution de capital. — Les augmentations ou diminutions de capital doivent être votées, dans les quatre anciennes banques, par une assemblée générale extraordinaire, approuvées par le gouverneur en conseil privé et sanctionnées par décret en Conseil d'Etat, la commission de surveillance des banques coloniales entendue (2). Les diminutions de capital doivent être effectives et se traduire par un remboursement en espèces (3). Pour les trois autres banques, ni la loi ni la convention ne règlent les augmentations ou diminutions de capital ; les statuts approuvés prévoient seulement qu'elles devront être approuvées par les ministres des colonies et des finances jusqu'à un certain maximum, et au delà de ce maximum, par décret.

§ 633

Organisation intérieure. — L'organisation intérieure des banques coloniales est celle des sociétés anonymes. Les statuts exigent partout que les actions soient nominatives.

Les conventions passées avec les trois nouvelles banques par le ministre des colonies stipulent, à Madagascar, qu'outre les 20 % des actions souscrites par la colonie, une autre part de 20 ½ est réservée aux habitants de Madagascar, et que 3.000 parts bénéficiaires ou de fondateurs sont attribuées à l'Etat ; — en Afrique occidentale, que, sur les 58.000 actions nouvelles à émettre, 20.000 sont réservées aux colonies et territoires sur lesquels s'exerce le privilège et 24.000 aux anciens actionnaires, et que 7.000 parts bénéficiaires sont attribuées à l'Etat ; — en Indo-Chine, que, sur les 96.000 actions nouvelles créées en 1931, 48.000 seront réservées à l'Etat, qui ne pourra les aliéner, et qui devra offrir à la banque, en cas de non-renouvellement de son privilège, de les lui vendre aux conditions qu'il fixera (4).

(1) C'est ce qui résulte des clauses des conventions sus-mentionnées passées avec chacune des banques.

(2) Art. 2 de la loi du 21 mars 1919.

(3) Ce remboursement ne peut excéder 125 francs par action (même article).

(4) Les sommes nécessaires à la souscription de ces actions sont fournies pour 8.000 actions par l'Etat, et pour les 40.000 autres par les colonies intéressées, qui bénéficient des intérêts et dividendes, et participent le cas échéant aux distributions de réserves.

En outre, une participation aux bénéfices et une redevance sont stipulées au profit de l'Etat. Dans les quatre anciennes banques, toute répartition d'un dividende annuel supérieur à 125 francs net d'impôts, par action, (90 francs pour la Réunion), oblige les banques à verser à l'Etat français une somme égale à l'excédent net réparti, à charge par l'Etat d'en reverser le montant aux colonies intéressées pour y être affectés aux institutions locales de crédit, ou, à la Guyane, au développement de l'agriculture (1).

A Madagascar, l'Etat participe aux bénéfices, et, le cas échéant, au produit de la liquidation, suivant un barème qui établit une proportion croissante en sa faveur à mesure que croit la somme à distribuer. La banque doit aussi, chaque année, payer au Trésor une redevance calculée suivant un tarif progressif sur la circulation fiduciaire productive, c'est-à-dire sur le montant des billets en circulation, déduction faite de l'encaisse statutaire et des avances consenties par elle, gratuitement ou à un taux réduit, à l'Etat ou de la colonie.

Les ressources provenant de la redevance sur la circulation fiduciaire productive ainsi que les sommes revenant aux parts bénéficiaires remises à l'Etat sont annuellement réparties entre des œuvres d'intérêt social ou appliquées à des travaux d'intérêt économique ou d'utilité agricole intéressant la colonie, suivant un programme arrêté par décret, sur la proposition du ministre des colonies, après avis du gouverneur général de Madagascar, les assemblées locales compétentes consultées (art. 8 de la loi du 22 décembre 1925).

La Banque de l'Afrique occidentale doit répartir ses bénéfices, suivant un tarif progressif, entre les actions et les parts bénéficiaires. Les revenus des parts bénéficiaires sont entièrement distribués par l'Etat aux gouvernements généraux et territoires sur lesquels s'exerce le privilège de la Banque, soit 75 % à l'Afrique occidentale, 10 % à l'Afrique équatoriale, 10 % au Cameroun et 5 % au Togo. La Banque doit de plus à l'Etat une redevance annuelle calculée de la même manière qu'à Madagascar (2).

La redevance due par la Banque de l'Indo-Chine est également calculée d'après les mêmes principes, suivant un tarif progressif, avec un minimum de 20 millions par an. Cette redevance doit être diminuée du montant des majorations et créations d'impôts postérieures à la loi de renouvellement du privilège, qui atteindraient les opérations frappées par la redevance (3).

La loi du 21 mars 1919, par son article 15, a imposé aux banques des Antilles et de la Réunion le versement d'une contribution de 500.000 francs, réduite à 150.000 pour la banque de la Guyane, destinée à venir en aide aux institutions locales de crédit agricole.

(1) Art. 17 de la loi du 21 mars 1919.
(2) Art. 6 de la convention annexée à la loi du 29 janvier 1929.
(3) Art. 4 de la convention annexée à la loi du 31 mars 1931.

Administration. — Les quatre vieilles banques sont administrées, comme toutes les sociétés anonymes, par un conseil d'administration ; mais le directeur, qui préside ce conseil et en fait exécuter les délibérations, est nommé par décret (1). Le conseil est assisté de deux censeurs, dont l'un est désigné par le ministre des colonies et l'autre élu par l'assemblée des actionnaires. Le trésorier-payeur, délégué par le ministre des finances, ou, à son défaut, le trésorier particulier, assiste aux réunions du conseil et a tous les droits d'un censeur, comme commissaire du gouvernement.

A Madagascar et en Afrique occidentale, le président du conseil d'administration, qui, à Madagascar, est en même temps directeur, est nommé par décret sur la proposition du ministre des colonies et du ministre des finances. Trois administrateurs sont en outre nommés par décret, deux sur la proposition du ministre des colonies, un sur celle du ministre des finances.

En Indo-Chine, quatre administrateurs sont nommés par décrets sur la proposition des deux ministres, et deux autres sur la proposition du ministre des colonies. Le président, pris parmi les membres du conseil, est nommé par décret pris sur la proposition des deux ministres.

En Afrique occidentale et en Indo-Chine, la nomination des directeurs des succursales est soumise à l'approbation du ministre des colonies.

§ 634

Agent central. — Commissaire du gouvernement. — Commission de surveillance. — Les quatre vieilles banques ont à Paris un agent central, institué, conformément à l'article 21 de la loi du 21 mars 1919, par le décret du 17 novembre 1852, modifié par décrets des 31 mars 1874, 9 juin 1904 (2), 16 novembre 1905 (3). Cet agent central, d'abord désigné par le ministre, est aujourd'hui, aux termes du dernier de ces décrets, nommé par décret sur une liste triple de candidats formée par la commission de surveillance et sur la présentation du ministre des colonies.Cet agent central est assisté, pour les opérations d'escompte et d'avances, d'un conseil d'escompte distinct pour chacune des quatre banques.

(1) Art. 42 des statuts annexés à la loi du 21 mars 1919.
« Le directeur, dit M. Vally (Les banques coloniales françaises d'émission, 1922, p. 119), s'il n'exerce pas une dictature de fait au sein du conseil, possède sur ses décisions un véritable droit de veto, puisqu'il est libre d'en arrêter l'exécution en refusant sa signature, sans laquelle les délibérations n'ont aucune valeur ». Il en est de même pour le directeur-général à Madagascar. « En fait, ajoute M. Vally, le gouvernement tend de plus en plus, malgré le caractère officiel du directeur, à le considérer moins comme son représentant que comme un mandataire d'office ou tacite des actionnaires, dont il se réserve le choix, mais sur lequel il restreint son action directe. Il n'en est pas moins vrai qu'une telle organisation place les chefs des vieilles banques coloniales dans la main du gouvernement par la possibilité permanente que celui-ci a de les révoquer.
(2) R. 1904, 1, 367.
(3) R. 1906, 1, 11.

Les conseillers d'escompte sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires de chacune des banques.

Le décret du 9 juin 1904 précité a institué auprès de l'agent central un commissaire du gouvernement, nommé par le ministre des colonies, qui rend compte périodiquement au ministre des opérations effectuées par l'agence centrale au nom des quatre banques.

Une commission de surveillance des banques coloniales avait été établie auprès du ministre par l'article 13 de la loi du 11 juillet 1851, qui renvoyait pour le détail à un règlement d'administration publique qui n'a jamais été édicté. L'article 22 de la loi du 21 mars 1919 a confirmé l'institution de la commission, et annoncé de nouveau un règlement d'administration publique, qui cette fois a été rendu à la date du 17 décembre 1919 (1). Aux termes de ce décret, la commission est composée d'un conseiller d'Etat, élu par le Conseil d'Etat en assemblée générale, président, de cinq membres désignés par le ministre des colonies (dont deux au moins propriétaires de dix actions de banques coloniales), de deux membres désignés par le ministre des finances, et de deux membres élus par le conseil général de la Banque de France. Il lui est adjoint un maître des requêtes et un auditeur au Conseil d'Etat, désignés par le garde des sceaux. Cette commission a un triple rôle : elle donne tous les avis qui lui sont demandés, concernant les banques coloniales ; elle provoque les mesures de vérification et de contrôle qui lui paraissent convenables ; elle rend compte au ministre des colonies de ses observations sur les documents périodiques concernant la gestion des banques, qui lui sont tous communiqués.

Le contrôle de la commission de surveillance a été étendu aux banques de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale et de Madagascar par les divers décrets qui ont institué ces banques (2).

Les banques de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale et de Madagascar, ayant leur siège social à Paris, n'y ont pas d'agent central ; mais un commissaire du gouvernement, qui assiste aux séances du conseil d'administration, est établi auprès de chacune d'elles par arrêté du ministre des colonies, pris après avis du ministre des finances (3). Un censeur administratif est en outre nommé par le ministre des colonies près des succursales, et le gouverneur général ou gouverneur peut, dans les colonies françaises, instituer un censeur auprès de chaque agence (4).

(1) R. 1920, 1, 237. — Modifié sur un point de détail par décret du 26 février 1924 (R. 1924, 1, 181).

(2) Banque de l'Indo-Chine : art. 5 du décret du 21 janvier 1875 ; article 55 des statuts annexés à la loi du 31 mars 1931. — Banque de l'Afrique occidentale: art. 16 du décret du 29 juin 1901 ; art. 61 des statuts approuvés par le loi du 29 janvier 1929. — Banque de Madagascar: art. 62 des statuts annexés à la loi du 22 décembre 1925.

(3) Art. 56 des statuts de la Banque de l'Indo-Chine ; 62 des statuts de la Banque de l'Afrique occidentale ; 63 des statuts de la Banque de Madagascar.

(4) Banque de l'Indo-Chine : art. 59 et 60 des statuts. — Banque de l'Afrique occidentale : art. 65 et 66. L'article 65 ajoute qu'en dehors du territoire français, les censeurs sont nommés par le ministre des colonies, après avis du ministre des affaires étrangères. — Banque de Madagascar : art. 66 des statuts.

Aussi bien pour les quatre vieilles banques que pour les trois nouvelles, le ministre des colonies et le ministre des finances peuvent, lorsqu'ils le jugent convenable, faire procéder, sur avis de la commission de surveillance, soit même d'office, par les agents qu'ils désignent, à toutes vérifications des registres, des caisses et des opérations de chaque Banque (1).

§ 635

Caractère d'établissements privés. — Malgré l'ingérence continuelle du gouvernement, qui institue les banques, approuve leurs statuts, leur impose de multiples obligations, les dote du privilège d'émission, nomme leurs directeurs, prend part à leur administration, contrôle leur gestion, et même, pour les dernières créées, est intéressé à leurs bénéfices, ces banques n'en sont pas moins des établissements privés (2). Il faut en conclure, notamment, que les censeurs ne sont ni des employés ou agents de l'administration publique, ni des citoyens chargés d'un mandat ou d'un service public dans le sens de l'article 31 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881. Il s'en suit aussi que les décisions réduisant ou supprimant le dividende ne peuvent pas être frappées par les actionnaires de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, mais seulement donner lieu à une action devant les tribunaux compétents (3).

Les postes à la nomination du gouvernement dans les trois nouvelles banques coloniales peuvent être occupés par d'anciens fonctionnaires chargés, à raison de leur service, de la surveillance ou du contrôle direct de ces établissements. L'article 175 du code pénal, modifié par l'article 10 de la loi du 6 octobre 1919, ne leur est pas applicable (4). Mais les fonctionnaires encore en service ne peuvent cumuler leurs fonctions avec ces postes : l'acceptation de leur nomination au conseil de la banque entraine de plein droit leur démission.

---

(1) Statuts des quatre banques annexés à la loi du 21 mars 1919, art. 75 ; art. 62 des statuts de la Banque de l'Indo-Chine ; 68 des statuts de la Banque de l'Afrique occidentale ; 69 des statuts de la Banque de Madagascar.

(2) Crim. cass. 17 juin 1926 (R. 1926, 3, 248) : « Attendu que, si le législateur a autorisé la création, dans diverses colonies, de banques investies de divers droits ou prérogatives, et notamment du privilège d'émettre des billets ayant cours légal dans la colonie, et si, en même temps, il a pris les mesures qui lui ont paru de nature à assurer l'existence et le fonctionnement de ces banques, et les a soumises à une surveillance particulière, il ne s'en suit pas que ces institutions de crédit aient le caractère d'établissements publics ; qu'aux termes des statuts annexés à la loi du 21 mars 1919, ces banques sont constituées en sociétés anonymes, composées de tous les propriétaires d'actions, poursuivant un but lucratif, et dont la liquidation obligatoire ou facultative est prévue en cas de perte d'une certaine fraction du capital social ; qu'elles sont donc des établissements privés autorisés dans un but d'intérêt général et d'utilité publique ».

(3) Conseil d'Etat, 23 mai 1913 (R. 1913, 3, 194).

(4) Indo-Chine : art. 9 de la loi du 31 mars 1931. — Afrique occidentale : art. 11 de la loi du 29 janvier 1929. — Madagascar : art. 9 de la loi du 22 décembre 1925. — La loi du 6 octobre 1919 est applicable aux colonies en vertu du décret du 29 du même mois (R. 1920, 1, 211).

§ 636

Privilège d'émission. — Le privilège d'émission est la raison d'être même des banques coloniales. Ce privilège était institué, par l'article 5 de la loi du 11 juillet 1851, en des termes qui n'ont presque pas varié, et qu'on retrouve à l'article 4 de la loi du 21 mars 1919, modifié par la loi du 23 mai 1927, pour les anciennes banques, aux articles 2 à 11 du décret du 29 juin 1901, modifiés par les articles 2 à 4 de la loi du 29 juillet 1929, pour la banque de l'Afrique occidentale, 1 à 3 de la loi du 22 décembre 1925, pour la banque de Madagascar, 1 à 3 de la loi du 31 mai 1931, pour la banque de l'Indo-Chine.

Ce privilège consiste, pour reproduire les termes exacts de la loi de 1851, dans l'autorisation d'émettre, à l'exclusion de tous autres établissements, dans la colonie où chaque banque est instituée, des billets au porteur, remboursables à vue au siège de la banque qui les aura émis, qui seront reçus comme monnaie légale, dans l'étendue de chaque colonie, par les caisses publiques ainsi que par les particuliers.

Pour les quatre vieilles banques, les catégories de billets pouvant être émises est spécifiée : billets de 500, 100 et 25 francs, par la loi du 11 juillet 1851 ; celle du 21 mars 1919 ajoute le billet de 5 francs, et celle du 23 mai 1927, le billet de 1.000 francs. Pour la Banque de l'Afrique occidentale, le décret du 29 juin 1901 énumérait les billets de 1.000, 500, 100, 50, 25 et 5 francs. Cette énumération se retrouve, sauf la substitution du billet de 20 francs à celui de 25 francs, à l'article 15 des nouveaux statuts annexés à la loi du 29 janvier 1929. La récente convention du 26 juin 1931, approuvée par la loi du 2 avril 1932 (1), est revenue au billet de 25 francs et a ajouté le billet de 10 francs. Aucune spécification semblable ne se rencontre dans les deux lois récentes relatives aux Banques de Madagascar et de l'Indo-Chine.

Les lois relatives aux anciennes colonies et à l'Afrique occidentale fixent une limite à l'émission des billets. Pour les quatre vieilles banques, cette limite était double. D'une part, le montant des billets en circulation ne pouvait, en aucun cas, excéder le triple de l'encaisse métallique (2). D'autre part, le montant cumulé des billets en circulation, des comptes-courants et des autres dettes de la banque ne pouvait excéder le triple du capital social. A cette disposition de la loi de 1851, la loi de 1919 avait ajouté : « et des fonds de réserve », et fait exception pour le cas où la contre-valeur des comptes-courants et des autres dettes serait représentée par du numéraire venant en augmentation de l'encaisse de garantie. — Mais deux décrets des 4 et 22 août 1914 (3) ont autorisé les gouverneurs à statuer, tant sur la limite à assigner à l'émission des billets que sur la proportion à maintenir entre le chiffre des émissions et l'encaisse métallique. Les gouverneurs ont usé de ce droit. Les décrets des 4 et 22 août 1914, antérieurs à

(1) R. 1932.
(2) Article 5 de la loi du 11 juillet 1851 ; art. 4 n° 5 de la loi du 21 mars 1919.
(3) R. 1915, 1, 11 et 1916, 1, 2.

la résolution précitée du 31 mai 1917, qui a réservé à la loi toute la législation sur les banques coloniales, — résolution qui d'ailleurs n'a pas force de loi, — étaient légaux et n'ont pas été expressément abrogés. Mais on peut se demander s'ils sont toujours en vigueur, depuis que la loi du 21 mars 1919 a reproduit les dispositions impératives de la loi de 1851, sans faire mention de ce décret ni édicter aucune disposition analogue. D'autre part, la disposition qui limite au triple du capital social le montant cumulé des billets en circulation, des comptes-courants et autres dettes de la banque, n'a pas été observée en fait, même depuis 1919, et se trouve être d'une application très malaisée en présence de la dévalorisation de la monnaie.

Pour la Banque de l'Afrique occidentale, les articles 8 et 9 du décret du 29 juin 1901 reproduisaient les dispositions de la loi de 1851, en spécialisant la seconde à chacune des succursales. La loi du 29 janvier 1929 dispose, à l'article 4, que les billets mis en circulation ne pourront dépasser la somme de 1 milliard, sauf autorisation par décret contresigné par les deux ministres, et à l'article 3, que le montant des billets en circulation devra toujours être représenté, pour le tiers au moins, par une encaisse constituée dans les conditions fixées par les statuts annexés (1).

Les lois des 22 décembre 1925, pour la Banque de Madagascar, et du 31 mars 1931, pour l'Indo-Chine, ne fixent aucun maximum à l'émission des billets. Mais l'article 3 de la première décide que « le montant des billets en circulation devra toujours être représenté pour le tiers au moins par une encaisse constituée dans les conditions fixées par les statuts annexés (2). L'article 3 de la seconde loi dispose de même, en tenant compte des conditions particulières de la Banque de l'Indo-Chine, que « *dans chaque succursale*, le montant cumulé des billets en circulation et des comptes-courants créditeurs devra toujours être représenté, pour le tiers au moins, par une encaisse constituée *conformément aux textes législatifs, réglementaires et contractuels visant le régime monétaire des colonies où la banque exerce son privilège*, par des lingots, des monnaies ou des devises échangeables contre de monnaies ou lingots (3).

(1) C'est-à-dire en or sur la base de la définition monétaire du franc, ou en monnaies métalliques ayant force libératoire en France, ou en dépôts à vue de devises convertibles en or, comptées au pair, ou en un crédit dans un compte spécial du Trésor sans intérêt. — L'assimilation de ces dépôts au métal constitue précisément ce qu'on a appelé le système du *gold exchange standard*, qui a provoqué, au point de vue économique, les plus vives polémiques. Le décret du 4 août 1914 (R. 1915, 1, 11), qui avait investi le gouverneur général de pouvoirs semblables à ceux qui résultaient, pour les gouverneurs des Antilles, de la Réunion et de la Guyane, du décret du 22 août 1914 cité plus haut, a été abrogé par décret du 4 mars 1920 (R. 1920, 1, 590). — L'article 9 du décret du 20 juin 1901 avait été suspendu pendant la durée de la guerre par décret du 31 janvier 1919 (R. 1919, 1, 530), qui a été maintenu sans limitation de durée par décret du 19 novembre 1919 (R. 1920, 1, 258).

(2) Les statuts (art. 12, 20) définissent l'encaisse dans les mêmes termes que ceux de la Banque de l'Afrique occidentale.

(3) Ces dispositions paraissent bien incompatibles avec le maintien du décret du 4 août 1914 précité, applicable à la Banque de l'Indo-Chine comme à celle de l'Afrique occidentale.

Charges en compensation de privilège. — C'est en échange du privilège ainsi constitué et défini que l'Etat a stipulé à son profit les divers droits mentionnés plus haut : droit d'imposer l'ouverture d'agences et de succursales, contributions spéciales ; redevances annuelles ; participation aux émissions, aux bénéfices ou au superdividende ; attribution de parts bénéficiaires. Il faut y ajouter le droit d'exiger certains services gratuits, tels que le service et la garde des valeurs mobilières appartenant aux colonies, et le paiement des coupons et l'émission des valeurs de l'Etat français, le versement au Trésor du montant des billets non remboursés dont la date remonte à plus de 20 ou 25 ans(1) ; des avances de trésorerie (2) ; l'exécution d'opérations de report de francs en piastres (3) ; le concours désintéressé aux mesures destinées à assurer la stabilité du change (4).

§ 637

Réévaluation des encaisses. — L'article 10 de la loi monétaire du 25 juin 1928 a prescrit la réévaluation, sur la base de la nouvelle parité monétaire, des encaisses d'or et d'argent détenues par les banques ayant reçu de l'Etat un privilège d'émission dans les colonies et pays de protectorat où le franc a cours légal, et autorisé le ministre des finances à conclure avec ces banques des conventions fixant les conditions auxquelles l'Etat recevra le montant de ces plus-values. Ces conventions ont été passées le 25 juin 1928 avec la Banque de l'Indo-Chine, pour ses succursales de Djibouti, Nouméa et Papeete, le 29 septembre 1928 avec la Banque de l'Afrique occidentale, le 30 décembre 1928 avec les Banques de la Guadeloupe et de la Réunion, le 25 janvier 1928 avec les banques de la Martinique et de la Guyane, le 13 mars 1929 avec la Banque de l'Indo-Chine.

Un décret du 24 juin 1931 (5) a approuvé un arrêté du gouverneur de l'Océanie du 27 janvier précédent, faisant cette répartition.

§ 638

Cours forcé. — Les décrets des 4 et 22 août 1914, dont il a été question plus haut, qui autorisaient les gouverneurs et gouverneurs généraux a fixer le maximum des billets en circulation et le rapport de leur montant avec le capital social, leur conférait aussi le pouvoir de « dispenser la banque d'émission de l'obligation de rembourser ses billets en espèces ». Le premier de ces décrets concernait les Banques de l'Indo-Chine et de l'Afrique

(1) Loi du 1er mai 1928 (Guadeloupe), R. 1928, 1, 671.
(2) Indo-Chine : convention du 16 novembre 1919, art. 8.
(3) *Ibid.*, art. 9.
(4) *Ibid.*, art. 10.
(5) R. 1931, 1, 583.

occidentale (1). Le second, relatif aux autres vieilles banques, a été approuvé par la loi du 12 juillet 1919 (2).

Les gouverneurs généraux et gouverneurs ont fait usage de ce pouvoir et décrété le cours forcé : en Afrique occidentale, par arrêté du 7 août 1914 (3) ; à la Guadeloupe, par arrêté du 24 février 1915 (4) ; à la Guyane, par arrêté du 27 août 1917 (5) ; en Indo-Chine, par arrêté du 27 mars 1920 (6). Ce dernier arrêté était abrogé dès le 30 décembre 1921 (7). Tous les autres sont encore en vigueur (8). Le décret du 24 mars 1920, pris pour l'Afrique occidentale (9) et abrogeant les autres dispositions du décret du 4 août 1914, avait implicitement maintenu le cours forcé pour ce gouvernement général. Les lois du 22 décembre 1925, créant la Banque de Madagascar, et du 29 janvier 1922, renouvelant le privilège de la Banque de l'Afrique occidentale, expriment l'une et l'autre, à leur article 2, que « les billets de la banque bénéficieront du cours forcé aussi longtemps que les billets de la Banque de France en bénéficieront eux-mêmes (10). Le remboursement au porteur et a vue, en espèces ayant cours légal en France, est renvoyé à l'expiration de la période du cours forcé (11). En Indo-Chine, au contraire, et pour toutes les colonies dans lesquelles la Banque de l'Indo-Chine exerce son privilège, l'article 2 de la loi du 31 mars 1931 dispose, sans restriction, que « les billets sont remboursables au porteur et à vue, au taux légal existant au moment de la promulgation de la présente loi, par la succursale ou agence qui les a émis, et en outre

(1) Pour la Banque de l'Indo-Chine, ce pouvoir était conféré à tous les gouverneurs des colonies dans lesquelles la banque avait des succursales ou des agences. La Banque de l'Afrique occidentale avait alors le même ressort que le gouvernement général.

(2) R. 1920, 1, 11.

(3) R. 1916, 1, 185.

(4) R. 1918, 1, 247.

(5) R. 1921, 1, 530.

(6) R. 1921, 1, 1028.

(7) R. 1923, 1, 642.

(8) En N^lle-Calédonie, non seulement le gouverneur n'a jamais pris aucun arrêté pour donner cours forcé dans la colonie aux billets de la Banque de l'Indo-Chine, mais le décret du 4 août 1914 n'y a même jamais été promulgué. Le ministre des colonies n'en a pas moins déclaré, dans sa dépêche d'envoi à la N^lle-Calédonie de la loi monétaire du 25 juin 1928, que la colonie était soumise au régime du cours forcé en vertu de ce décret, et que l'effet n'en cesserait que par l'intervention d'un décret d'abrogation. C'est là une erreur ; un arrêt de la Cour d'appel de Nouméa du 16 juin 1928 (R. 1928, 3, 144) s'est nettement prononcé en sens contraire. La question est aujourd'hui tranchée dans le sens de cet arrêt par la loi du 31 mars 1931.

(9) R. 1920, 1, 590.

(10) La loi du 22 décembre 1925 ajoute, pour Madagascar, que « tant que durera la convention annexée de compte-courant entre la Banque et le Trésor, les billets de la Banque pourront être échangés aux guichets de la la Banque par un transfert sur France, remboursables en billets de la Banque de France au pair ». C'est cette clause qui a épargné à la colonie de Madagascar les crises monétaires qui ont sévi ailleurs. V. le chapitre XVI (Monnaie), § 622, p. 593.

(11) Ce décret s'applique dans tous les pays où la Banque de l'Afrique occidentale exerce son privilège. — Au Cameroun et au Togo le cours forcé des billets de cette banque avait déjà été introduit par décrets des 20 mai 1921 (R. 1921, 1, 928) et 12 juin 1922 (R. 1922, 1, 780).

par toutes les succursales et agences qui seraient désignées d'un commun accord par le ministre des colonies et la banque ».

§ 639

Opérations des banques coloniales. — Les opérations des banques coloniales ont été, dès le début, strictement limitées. Les statuts des quatre banques, annexés à la loi du 11 juillet 1851, portait, à l'article 11, que ces banques ne pourraient, en aucun cas et sous aucun prétexte, faire d'autres opérations que celles qui leur étaient permises par ces statuts, et l'article 12 réduisait ces opérations à cinq : — 1° escompte des lettres de change et autres effets à ordre et des traites du trésor public ; — 2° escompte des obligations, négociables ou non, garanties par des récépissés de marchandises, des cessions de récoltes pendantes, des transferts de rentes ou des dépôts de lingots, monnaies ou matières d'or ou d'argent ; — 3° encaissement d'effets pour le compte de particuliers ou d'établissements publics, payement des mandats ou assignations ; — 4° réception des dépôts de titres, lingots, monnaies et matières d'or et d'argent ; — 5° enfin, émission de billets payables à vue au porteur, de billets à ordre, de traites ou mandats. — Chacune de ces opérations était d'ailleurs soumise à des conditions et à des règles minutieuses énumérées aux articles 13 à 27.

Les statuts annexés à la loi du 24 juin 1874 avaient un peu élargi cette énumération. Chacune des cinq opérations était étendue et mieux définie. Le texte en ajoutait quatre autres : — la négociation, l'escompte ou l'achat de traites ou mandats directs ou à ordre sur la métropole ou sur l'étranger ; — la souscription aux emprunts de l'Etat, de la colonie ou des municipalités de la colonie, jusqu'à concurrence des fonds versés à la réserve ; — la réception des produits des souscriptions publiques ; — le commerce des métaux précieux, monnayés ou non ; — le tout soumis, comme précédemment, à toute une série de conditions.

Malgré ce remaniement, les opérations autorisées restaient restreintes, et les entraves mises par les statuts à l'activité des banques n'avaient pas été sans soulever des craintes, et de sérieuses critiques (1).

Les statuts de la Banque de l'Indo-Chine, annexés au décret du 21 janvier 1875 et à celui du 16 mai 1900, étaient conçus à peu près dans les mêmes termes. Ils ajoutaient encore à l'énumération ci-dessus la création, négociation, escompte ou achat de traites, mandats ou chèques directs ou à ordre sur la colonie, la métropole ou l'étranger, la délivrance de lettres de crédit, et l'escompte de traites documentaires.

Les statuts de la Banque de l'Afrique occidentale, annexés au décret du 29 juin 1901 et à celui du 4 juin 1904, étaient à peu près identiques à ceux de la Banque de l'Indo-Chine.

(1) V. l'article de doctrine : Les Banques coloniales des Antilles, de la Réunion et de la Guyane : ce qu'elles sont, ce qu'elles doivent être, par M. Duchêne, alors sous-directeur de la succursale de la Banque de l'Indo-Chine, R. 1909, 2, 1 et 17.

La loi du 21 mars 1919, qui a renouvelé le privilège des quatre anciennes banques, agrandit sensiblement le cercle de leurs opérations. Les nouveaux statuts annexés à cette loi les autorisent à consentir des avances en compte-courant, à recevoir le dépôt volontaire en compte-courant de toutes sommes, à acheter pour leur compte, comme emploi des fonds disponibles, des rentes françaises et autres valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances, à les aliéner ou engager ; à escompter à Paris des traites et mandats tirés sur les pays ou les banques possèdent des établissements.

Les trois lois des 22 décembre 1925, 23 janvier 1929 et 31 mars 1931, relatives aux banques de Madagascar, de l'Afrique occidentale et de l'Indo-Chine, ajoutent à l'énumération ordinaire et classique des opérations des banques coloniales les opérations de bourse pour le compte de leur clientèle, l'acquisition d'immeubles pour établir leurs bureaux, dépendances ou magasins, l'acceptation de mandats ou l'accomplissement d'opérations à titre de gérant d'affaires. Les statuts de la Banque de l'Indo-Chine, en particulier, l'autorisent, à l'article 14, 17°, « à participer à la création ou constitution d'entreprises financières, industrielles, commerciales, agricoles ou maritimes intéressant les pays où elle possède des établissements, sans toutefois que ces participations puissent excéder la moitié de ses réserves ». La Banque de l'Indo-Chine a déjà largement usé de cette faculté, qui la distingue nettement des autres banques, en lui donnant le caractère de banque de crédit.

§ 640

Prêt sur récoltes pendantes. — Parmi les opérations permises aux banques coloniales, il en est une sur laquelle il convient d'insister, parce qu'elle est une des plus originales : c'est le prêt sur récoltes pendantes.

En empruntant sur ses récoltes pendantes, l'agriculteur, qu'il soit propriétaire, fermier, planteur, etc..., peut, sans se dessaisir d'aucun gage, se procurer les fonds nécessaires à la préparation même de ces récoltes. Il donne comme gage le produit même que le crédit à lui consenti permet d'obtenir. Cette opération, écrit M. Vally (1), innovation capitale des statuts des vieilles banques coloniales, qui ne se retrouve nulle part dans la législation française, repose sur une constitution de gage effectuée par l'emprunteur, après certaines formalités de publicité, sans que, contrairement aux principes élémentaires du droit civil, il soit dessaisi de la récolte garantissant les prêts de la banque. Ce nantissement théorique est entouré de garanties conservatoires et de privilèges tels que la banque peut, soit gérer la récolte aux lieu et place du débiteur négligent, soit la faire vendre sur pied, soit en suivre les produits en transformant son avance en prêt sur marchandises ou en prêt documentaire ».

(1) *Op. cit.* p. 112.

Permettre ces prêts sur récoltes pendantes était l'un des buts principaux que se proposait le gouvernement lors de l'institution des banques coloniales.

Comme l'indique fort exactement M. Arthur Girault, le législateur a prévu, pour cette sorte de prêt, des garanties correspondant à trois sortes de périls que peut courir le prêteur : — 1° Péril que la récolte vienne à manquer. La banque ne peut pas prêter au-delà du tiers de la valeur probable de cette récolte, et, d'autre part, le prêt doit être fait dans les quatre mois qui précèdent la récolte, en sorte que l'aléa est peu considérable ; — 2° Péril que la banque soit primée par d'autres créanciers. Pour le conjurer, la loi exige de la personne qui veut emprunter une certaine publicité. Une déclaration doit être faite sur un registre du receveur de l'enregistrement, de manière à provoquer les oppositions des créanciers. (Si l'emprunteur n'est pas lui-même propriétaire, le propriétaire doit également intervenir, pour attester qu'il ne fait pas opposition). Au bout d'un mois de publicité, la Banque peut prêter, et le prêt est transcrit sur le registre (1) ; 3° Péril, enfin, que l'emprunteur néglige sa récolte ou ne paye pas. La banque peut alors, après mise en demeure sur simple ordonnance du juge de paix (2), soit se faire autoriser à effectuer la vente de la récolte sur pied, soit se faire envoyer en possession de la dite récolte aux lieu et place du débiteur négligent. La loi prévoit également des sanctions pénales contre l'emprunteur qui détourne ou dissipe la récolte.

Le privilège attribué aux banques coloniales sur les récoltes des emprunteurs est spécial aux récoltes provenant des propriétés de ces derniers au moment du prêt, et ne l'étend pas à celles qu'ils peuvent acquérir par la suite (3).

La Banque peut stipuler que les denrées provenant de la récolte seront, au fur et à mesure de la réalisation, versées dans les magasins de dépôt désignés à cet effet, chargées sur navires et assurées avec affectation spéciale, de manière à convertir le prêt sur cession en prêt sur nantissement ou en prêt sur connaissement. Elle est, dans ce cas, réputée avoir renoncé à son privilège sur cession de récolte (4).

Prêts sur récoltes consentis avec le concours de l'administration. — Il est stipulé, pour plusieurs banques, que, lors-

(1) A signaler, cependant, que le privilège des Banques coloniales est primé par le privilège que possède le Trésor public pour le recouvrement des contributions directes, sans que le Trésor public soit astreint à remplir la formalité de l'opposition (Cour d'appel de la Martinique, 7 juin 1905, R. 1906, 3, 156 ; Req. rej. 18 février 1907, Martinique, R. 1907, 3, 117).

(2) Civ. cass. 30 juin 1919 (R. 1919, 3, 177). L'ordonnance du juge de paix autorisant une Banque coloniale à se mettre en possession de la récolte cédée par le débiteur à titre de garantie est un acte de juridiction gracieuse qui ne peut pas acquérir l'autorité de la chose jugée, et que tout intéressé peut arguer de nullité sans avoir besoin de la frapper de recours.

(3) Trib. de Pointe-à-Pitre, 2 août 1906 (R. 1907, 3, 51).

(4) Trib. civil de la Seine, 16 février 1906 (R. 1906, 3, 221).

que les prêts sur récolte se font avec le concours de l'administration locale, ils doivent être effectués dans les formes et conditions établies d'un commun accord entre la dite administration et la banque.

Pour favoriser et développer les prêts sur récoltes consentis aux agriculteurs par la Banque de l'Indo-Chine, les communes ont été autorisées à contracter auprès de cette banque, et pour le compte de leurs inscrits, des emprunts au taux de 8 % (1). Le montant de ces emprunts ne peut dépasser le tiers de la valeur des récoltes de chacune des terres engagées.

Ce montant devra être affecté à la mise en valeur et à l'exploitation des propriétés agricoles des emprunteurs. Le prêt devra être remboursé dans le délai de 6 mois (1 an au cas de prorogation).

Le prêt s'opère avec le concours constant de l'administration. C'est la commune qui contracte l'emprunt ; ce sont des autorités administratives supérieures qui l'autorisent ; c'est le Trésor qui fait l'avance aux communes, la banque faisant ensuite rentrer le Trésor dans ses déboursés, en sorte que le Trésor sert d'intermédiaire entre les communes et la banque ; c'est au Trésor que les communes remboursent ; c'est enfin le Trésor qui paie à défaut des débiteurs. Aussi le Trésor reçoit-il, en échange de sa garantie, une ristourne de 2 % sur le taux de 8 % dû à la banque.

En ce qui concerne le remboursement au Trésor, les notables font le recouvrement sur les emprunteurs partiels. Un délai de rigueur est accordé, à partir de l'échéance, aux communes, pour l'apurement complet des rentrées. Dans le cas où les emprunteurs ne peuvent payer, après un nouveau délai, les notables vendent les récoltes, et le fonds s'il en est besoin, sur l'ordre de l'administration.

Mesures spéciales pour le remboursement des prêts. — En dehors des prêts sur récoltes, et pour les autres prêts sur garanties, si le débiteur ne rembourse pas, les banques peuvent, huitaine après simple mise en demeure, faire vendre aux enchères les marchandises, titres, etc., donnés en garantie, sans préjudice de toutes autres poursuites.

Limitation du taux des prêts. — C'est à Madagascar, que, pour la première fois, une limitation a été imposée par l'Etat. En principe, et sauf quelques procédures exceptionnelles, les taux d'intérêt des escomptes et des avances consentis par la banque dans la colonie ne sont librement fixés par elle que dans

(1) Pour la Cochinchine : Arrêté local du 21 avril 1876 (Code judiciaire de l'Indo-Chine, t. I, p. 213). — Pour l'Annam et le Tonkin, arrêté du gouverneur général du 25 septembre 1898 (R. 1900, 1, 133).

la mesure où ils ne dépassent pas de plus de 1 % les taux respectifs des escomptes et des avances de la Banque de France (1).

SECTION II

Caisses d'épargne

§ 641

Ensemble des colonies. — Le décret du 27 avril 1848 a prescrit l'établissement, aux colonies, de caisses d'épargne fonctionnant à l'imitation de celles de la métropole, sous la surveillance de l'administration.

Le décret du 6 avril 1905 (2) a institué des succursales régimentaires de la Caisse nationale d'épargne dans les corps de troupes coloniales stationnées aux colonies.

Guyane. — Une caisse d'épargne a été établie dans la colonie par décret du 7 décembre 1867. C'est la plus ancienne des caisses d'épargne coloniales.

Martinique. — Le décret du 23 juin 1873, qui a autorisé la caisse d'épargne établie à Saint-Pierre et en a approuvé les statuts, a rendu applicable à la colonie la législation métropolitaine sur les caisses d'épargne (3).

Un décret du 25 juin 1883 a autorisé la caisse d'épargne établie à Fort-de-France.

Un décret du 3 mai 1927 (4) a fixé à 12.000 francs pour les particuliers, et à 50.000 francs pour les sociétés de secours mutuels et les institutions autorisées à verser aux caisses d'épargne, le maximum de leurs versements.

La loi du 17 février 1928 (5), à raison des circonstances exceptionelles dans lesquelles s'est produite la catastrophe du 8 mai 1902, qui détruisit Saint-Pierre, a imparti un délai de huit ans aux déposants de la caisse d'épargne de cette ville pour le retrait de leurs dépôts, délai passé lequel ils seront forclos.

---

(1) En Afrique occidentale et en Indo-Chine, les articles 19 et 18 des statuts respectifs énoncent que « lorsque les prêts sur récoltes ont lieu avec le concours ou la garantie de l'administration locale, ils seront effectués dans les formes et conditions établies d'un commun accord par ladite administration et la banque.

(2) R. 1905, 1, 244.

(3) L'article 4 énumère : les lois des 5 juin 1835, 31 mars 1837, 22 juin 1845 (art. 4), 15 juillet 1850 (art. 6), 30 juin 1851 et 7 mai 1853, l'ordonnance du 28 juillet 1846 et le décret du 26 mars 1852.

(4) R. 1927, 1, 522.

(5) R. 1928, 1, 455.

Guadeloupe. — Un décret du 14 décembre 1880 a institué une caisse d'épargne à Pointe-à-Pitre.

Un décret du 9 novembre 1885 a rendu applicable à la Guadeloupe les articles 3, §§ 2 et 3 ; 6, §§ 4 et 5 ; 8, 9, 12, 13, 14, § final et 2° de la loi du 9 avril 1881 sur la caisse d'épargne postale.

Le maximum des versements ne peut dépasser 12.000 francs pour les particuliers et 50.000 francs pour les sociétés de secours mutuels et les institutions autorisées à déposer aux caisses d'épargne (1).

Réunion. — Un décret du 11 septembre 1880 a rendu applicable à la colonie la législation métropolitaine sur les caisses d'épargne (2).

Deux décrets en date du 20 avril 1882 ont autorisé les caisses d'épargne établies à Saint-Pierre et à Saint-Benoit. Un décret du 26 décembre 1884 a autorisé la caisse d'épargne établie à Saint-Joseph.

Un décret du 19 décembre 1885 a rendu applicables à ces deux caisses d'épargne divers articles de la loi du 9 avril 1881 sur la caisse d'épargne postale (3).

Le décret du 8 décembre 1887 a créé une caisse d'épargne à Saint-Paul.

Conformément au 3e décret du 11 décembre 1918 (4), le compte-courant de chaque déposant aux caisses d'épargne de la Réunion ne peut dépasser, avec les intérêts capitalisés, le chiffre de 3.000 francs.

Une caisse d'épargne postale a été créée dans la colonie par décret du 20 juin 1930 (5).

Saint-Pierre et Miquelon. — La caisse d'épargne établie à Saint-Pierre a été autorisée par décret du 5 février 1874, qui l'a soumise aux formes d'administration et de comptabilité qui régissent le service des caisses d'épargne de France.

Un décret du 6 avril 1882 a fixé à 2.000 francs au maximum, les versements à faire à cette caisse.

Un décret du 13 février 1901 (6) a rendu applicable à la colonie divers articles de la loi du 9 avril 1881, sur la caisse d'épargne postale (7) et la loi du 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargne.

---

(1) Décret du 3 mai 1927 précité.
(2) Mêmes textes que pour la Martinique, en y ajoutant les décrets des 15 avril 1852 et 15 mai 1858.
(3) Articles 3, §§ 2 et 3 ; 6, §§ 4 et 5 ; 8, 9, 12, 13, dernier § et 20.
(4) R. 1919, 1, 15. — Les deux premiers, relatifs à la Martinique et à la Guadeloupe, ont été remplacés par le décret du 3 mai 1927.
(5) R. 1930, 1, 522.
(6) R. 1901, 1, 75.
(7) Art. 8, §§ 1 et 2 ; 9, 13, 14, dernier §, et 20.

Un décret du 11 juillet 1903 (1) y a rendu applicable la loi du 6 avril 1901, relative aux retenues à opérer pour les doubles livrets de caisse d'épargne, et un décret du 31 juillet 1903 (2), l'article 8 § 2 de la loi du 9 avril 1881 sur la caisse d'épargne postale.

Nouvelle-Calédonie. — La caisse dite de transportation, déportation et relégation, destinée à recevoir et à gérer les pécules et les dépôts des transportés, déportés et relégués, en cours de peine, créée par décret du 12 mars 1893, a été dissoute par le décret du 6 septembre 1921 (3).

Une caisse d épargne ordinaire, recevant des dépôts ne pouvant déposer 12.000 francs pour les particuliers et 50.000 francs pour les sociétés de secours mutuels et les sociétés spécialement admises à verser aux caisses d'épargne, a été instituée par le décret du 5 octobre 1923 (4), modifié en son article 10 par le décret du 24 mai 1927 (5), modifié et complété par le décret du 3 septembre 1927 (6).

Indo-Chine. — Un décret du 23 juillet 1887 a institué à Saigon une caisse d'épargne dont le règlement d'administration intérieure a été approuvé par arrêté du gouverneur général du 12 avril 1889.

Le décret du 26 avril 1897 a rendu la loi du 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargne applicable à la Cochinchine (7).

Le décret du 17 septembre 1903 (8) a rendu applicable à la même colonie la loi du 6 avril 1901 pour les retenues à opérer pour les doubles livrets.

Un décret du 1er février 1927 (9) a rendu applicable à l'Indo-Chine la loi du 20 août 1926, abrogeant l'article 9 et l'article 13, 2e alinéa de la loi du 9 avril 1881 sur la caisse d'épargne postale, et modifiant l'article 4 de la loi du 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargne, modifié par la loi du 25 avril 1925.

Le compte-courant de chaque déposant, aux termes de cette loi du 20 août 1926, ne peut dépasser 12.000 francs pour les particuliers et 50.000 francs pour les sociétés de secours mutuels et les institutions autorisées à déposer aux caisses d'épargne.

Afrique occidentale. — Le décret du 22 juillet 1920 (10) a institué à Dakar, sous le titre de Caisse d'épargne de l'Afrique

(1) R. 1904, 1, 59.
(2) *Ibid.*
(3) R. 1922, 1, 54.
(4) R. 1924, 1, 58.
(5) R. 1928, 1, 206.
(6) R. 1927, 1, 890.
(7) Les lois des 29 juillet 1916 et 25 avril 1925, modificatives de la loi du 20 juillet 1895, ont été rendues applicables en Cochinchine par décrets des 5 janvier 1917 (R. 1917, 1, 250) et 29 décembre 1925 (R. 1926, 1, 325).
(8) R. 1904, 1, 78.
(9) R. 1927, 1, 218.
(10) R. 1921, 1, 163.

occidentale, une caisse d'épargne et de prévoyance destinée à recevoir et à faire fructifier les sommes qui lui sont confiées. Cette caisse fonctionne sous la garantie de la colonie. Des succursales peuvent, par décision du gouverneur général, être installées au chef-lieu de chacune des colonies du groupe. A défaut de fonds de dotation, la caisse reçoit du budget, outre le logement, une subvention annuelle de 18.000 francs qui cessera lorsque le fonds de dotation aura atteint le chiffre de 300.000 francs. Les dépôts des particuliers ne peuvent, aux termes du décret du 18 février 1927 (1), dépasser 12.000 francs. Ceux des sociétés de secours mutuels, de bienfaisance et de coopération, ainsi que ceux des sociétés autorisées à déposer aux caisses d'épargne ne peuvent dépasser 50.000 francs.

Le décret du 9 août 1930 (2) modifiant le paragraphe 1er de l'article 13 du décret du 22 juillet 1920, autorise le transfert du fonds déposés à la caisse d'épargne de l'Afrique occidentale, soit sur les caisses d'épargnes privées de la métropole, soit sur la caisse nationale d'épargne.

Madagascar. — Le décret du 3 novembre 1918 (3) a institué une caisse d'épargne locale à Madagascar et en a déterminé le fonctionnement. L'arrêté du gouverneur général du 23 septembre 1919 (4) a réglementé l'exécution de ce décret. Le décret du 12 mai 1927 (5) a fixé le maximum des dépôts, qui ne peuvent dépasser 12.000 francs pour les particuliers et 50.000 francs pour les collectivités.

§ 642

Conclusion. — Il résulte de ce qui précède que la législation des caisses d'épargne, aux colonies, ne présente aucune mesure d'ensemble. Les décrets sont spéciaux à chaque colonie.

Les caisses d'épargne coloniales offrent néanmoins ce trait commun qu'elles contribuent à faire rentrer dans la circulation les réserves en numéraire de plus en plus importantes que les indigènes ont l'habitude de constituer, et qui restent improductives entre leurs mains (6).

Deux de ces caisses, celles de l'Afrique occidentale et celle de Madagascar, sont rattachées au service postal. Les autres sont administrées gratuitement par des conseils. Sous une forme ou sous une autre, les dépôts doivent toujours être versés à la caisse des dépôts et consignations. En réalité, le dépositaire est toujours l'Etat.

---

(1) R. 1927, 1, 203.
(2) R. 1931, 1, 63.
(3) R. 1919, 1, 31.
(4) R. 1920, 1, 763.
(5) R. 1927, 1, 582.
(6) V. le rapport précédant le décret précité du 3 novembre 1918 sur la caisse d'épargne de Madagascar.

Certaines caisses ont la faculté d'acheter des rentes sur l'Etat pour le compte de leurs déposants (1).

Les divers décrets contiennent tous des dispositions concernant l'ouverture et la tenue des comptes individuels, les versements et remboursements, la capacité des personnes qui déposent ou retirent leurs fonds. Ils réglementent également l'emploi des dépôts et celui de la fortune personnelle de la caisse (2).

Un décret du 24 mai 1932 (3) a rendu applicables à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre et Miquelon les dispositions de la loi du 30 avril 1931, accroissant les ressources des caisses d'épargne, « en ce qu'elles concernent les caisses d'épargne instituées dans ces colonies » (4).

SECTION III

Institutions de crédit

§ 643

Crédit foncier colonial. — Dès le 24 octobre 1860, un décret, alors nécessaire dans l'état de la législation de l'époque, avait approuvé les statuts d'une société anonyme fondée sous la dénomination de Société de crédit colonial. Cette société ne tarda pas à diriger toute son activité sur les prêts hypothécaires. De nouveaux statuts, rédigés le 26 août 1863, par lesquels, notamment, elle prenait le nom de « Société de crédit foncier colonial », furent approuvés par décret du 31 août 1863. Un autre décret du même jour approuvait la convention passée le 9 août entre la Société et le ministre de la marine et des colonies, agissant au nom des colonies de la Martinique et de la Guadeloupe en vertu de délibération des conseils généraux. Le 7 octobre suivant, un nouveau décret approuvait une convention semblable passée le 8 septembre au nom de la colonie de la Réunion.

---

(1) Par exemple, celle de l'Afrique occidentale (Décret du 22 juillet 1920, art. 7), celle de la N^lle^-Calédonie (Décret du 5 octobre 1923, art. 15).

(2) A Madagascar, par exemple, la caisse peut placer une partie, il est vrai limitée, de cette fortune, en valeurs locales, pourvu que ces valeurs émanent d'institutions régulièrement autorisées ; bons de mont-de-piété, prêts aux coopératives de crédit, construction d'habitations à bon marché. En Nouvelle-Calédonie, la caisse d'épargne est autorisée à employer la partie de sa fortune personnelle qui ne sera pas laissée en dépôt à la caisse des dépôts et consignations : 1° en valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat, ; 2° en acquisitions ou constructions des immeubles nécessaires à l'installation de ses services ; 3° en obligations négociables et entièrement libérées de la colonie, de la ville de Nouméa, ou du budget spécial des Nouvelles-Hébrides.

(3) R. 1932.

(4) La loi du 30 avril 1931 modifie divers articles de la loi du 20 juillet 1895, laquelle n'est pas applicable aux colonies. Aussi le décret n'applique-t-il pas aux colonies qu'il énumère la loi du 30 avril 1931, mais seulement les dispositions de cette loi, qu'il rend applicables aux caisses d'épargne de ces colonies.

A la différence du Crédit foncier de France, le Crédit foncier colonial n'était qu'un établissement privé, nommant ses administrateurs, mais jouissant d'un privilège pendant 40 ans, soumis à la vérification éventuelle de délégués du ministre des finances, et à des prescriptions détaillées, concernant les prêts, résultant des statuts approuvés. Le décret du 28 février 1852 et la loi du 10 juin 1853 étaient déclarés applicables aux colonies ; toutefois les dispositions spéciales de ce décret et de cette loi ne devaient être applicables qu'aux prêts à longs terme.

La clause la plus importante des conventions, celle qui s'est depuis révélée la plus grave, était celle de l'article 3, par lequel les colonies s'engageaient à garantir éventuellement, chaque année, à la société, une somme égale à 2 ½ pour cent du montant des obligations émises par la société en représentation des prêts réalisés par elle dans la colonie intéressée, sans que cette somme pût excéder deux cent cinquante mille francs pour chaque colonie.

Le sens et la portée de cet article, et des articles suivants, ne sont clairement apparus que plus tard, lors de la crise économique qui a mis un grand nombre d'emprunteurs dans l'impossibilité de payer, et le Crédit foncier dans la nécessité d'acquérir, sauf à les revendre, la plus grande partie des immeubles hypothéqués. De nombreuses instances furent engagées par le Crédit foncier colonial, qui ne donnèrent pas lieu à moins de 17 arrêts du Conseil d'Etat (1), tous rendus en faveur de la société et contre les colonies.

Au cours de ces instances, deux décrets des 28 octobre 1872 et 31 mars 1873 était intervenus pour modifier les statuts dans un sens favorable au Crédit foncier.

L'issue de ces procès n'empêcha pas la Société d'être mise par deux fois en liquidation judiciaire, en 1892 et en 1906. Puis, la crise ayant fait place à une période de prospérité, les prêts furent remboursés. Le Crédit foncier colonial, qui se trouvait possesseur de très nombreux domaines rachetés par lui aux adjudications, les vendit en bloc, changea le but et la nature de ses opérations, modifia ses statuts, et se fit autoriser par décret du 15 octobre 1921 (2) à se transformer en société anonyme libre, régie par la loi du 24 juillet 1867, et ne jouissant plus d'aucun privilège. Ses nouveaux statuts lui donnent pour objet « de faire dans les colonies françaises et les pays de protectorat des prêts hypothécaires, des prêts sur récoltes pendantes, des avances sur titres, et en général toutes opérations bancaires et financières pouvant aider au développement de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ».

---

(1) Arrêts des 16 mai 1873 (2 arrêts), au recueil Lebon, p. 424 ; 9 avril 1875 (2 arrêts), p. 288 ; 12 juillet 1878, p. 663 ; 15 novembre 1878, p. 889 ; 4 février 1881, p. 142 ; 24 février 1888, p. 176 ; 3 août 1888, p. 696 ; 4 janvier 1889, p. 2 ; 28 mars 1890, p. 337 ; 11 juillet 1890, p. 665 ; 30 janvier 1891, p. 53 ; 2 février 1894, p. 82 ; 17 mai 1895, p. 415 ; 13 mai 1898, (R. 1898, 3, 65) 19 mars 1909 (R. 1909, 3, 68).

(2) R. 1922, 1, 204.

Crédits fonciers de Madagascar, de l'Indo-Chine et de l'Afrique occidentale. — Le Crédit foncier de Madagascar, fondé en 1919, le Crédit foncier de l'Indo-Chine, créé en 1923, le Crédit foncier de l'Ouest Africain, fondé en 1828, et celui de l'Afrique équatoriale, qui date de la même année, sont des sociétés privées constituées sous la forme anonyme, sans privilège ni convention avec l'Etat ou les colonies.

Crédit foncier de France. — Un décret du 17 avril 1929 (1) a autorisé le Crédit foncier de France à étendre ses opérations de prêts aux communes et de prêts hypothécaires aux colonies françaises, pays de protectorat et territoires sous mandat.

Le cyclone de la Guadeloupe du 12 septembre 1928 a été l'occasion de la première application législative de ce décret. Une convention, passée avec le Crédit foncier et approuvée par la loi du 30 décembre 1929 (2), a prévu des prêts à faire aux français propriétaires d'immeubles détruits et endommagés. Le Crédit foncier jouira, pour la réalisation, l'exécution et le recouvrement de ses prêts, du bénéfice de sa législation spéciale, qui est déclarée applicable à la colonie. Par l'article 2 de la convention, la colonie s'engage à fournir une contribution aux prêts de 1 p. 100, ainsi que les sommes nécessaires pour assurer le paiement de la part qui est à sa charge dans les remboursements anticipés prévus à l'article 4. L'article 2 de la loi oblige la colonie à inscrire à son budget les sommes nécessaires pour assurer, pendant toute la durée des prêts consentis, le paiement de cette contribution. C'est là, dans des termes beaucoup moins compliqués, le renouvellement de la clause de garantie insérée aux conventions de 1863 passées avec le Crédit foncier colonial.

Le cyclone de la Réunion du 4 février 1932, à son tour, a suscité la loi du 14 avril 1932 (3), approuvant les conventions intervenues entre l'Etat, le Crédit national et le Crédit foncier, pour autoriser ces établissements à consentir des prêts aux victimes de la catastrophe. Pour permettre l'application de cette loi, un décret du 28 mai 1932 (4) a rendu applicables à la Réunion tous les décrets, au nombre de 19, composant la législation spéciale au Crédit foncier de France.

Conclusion. — L'institution du Crédit foncier, aux colonies, qui a malheureusement été gênée et retardée par les mauvaises rédactions des textes, les interminables litiges et les crises économiques, y est, en principe, et compte tenu des nombreuses difficultés qu'elle rencontre, une nécessité de premier ordre, principalement dans les colonies où les terres ont une grande valeur, où les indigènes sont imprévoyants, et deviennent aisément la proie des usuriers.

Il va de soi que la condition essentielle de l'établissement et du fonctionnement d'un crédit foncier est l'existence d'un régime

(1) R. 1929, 1, 413.
(2) R. 1930, 1, 63.
(3) R. 1932.
(4) R. 1932.

hypothécaire offrant toute garantie au prêteur. Il a été exposé au chapitre de la propriété comment ce régime a été introduit ou est en voie de s'introduire dans la plupart des colonies et spécialement dans les gouvernements généraux.

§ 643

Crédit colonial. — Le crédit colonial, qui semble destiné à prendre dans le plus prochain avenir un développement considérable, n'est jusqu'à présent qu'une branche particulière récemment annexée aux institutions de crédit national.

Ces institutions remontent à la loi du 10 octobre 1919, approuvant une convention conclue le 7 juillet précédent par le ministre des finances avec une société en formation, constituée depuis sous la dénomination de « Crédit national pour faciliter la réparation des dommages causés par la guerre ». L'objet principal de la convention était de définir et de réglementer les opérations de crédit nécessaires pour la réparation de ces dommages.Mais l'article 6 élargissait l'objet de la convention et de la société, en stipulant que « le Crédit national pourrait, en outre, consentir, jusqu'à concurrence d'une somme global de 500 millions, des avances d'une durée maxima de dix ans et minima de trois ans, en vue de faciliter la création, le développement ou la remise en marche d'exploitations industrielles et commerciales établies en France et appartenant à des français ».

Le cyclone de la Guadeloupe du 12 septembre 1928, qui a été, comme il a été dit plus haut, l'occasion d'une convention avec le Crédit foncier, a provoqué aussi une nouvelle convention passée avec le Crédit national, « pour faciliter la réparation des dommages causés par la guerre et relative aux prêts susceptibles d'être accordés aux exploitations industrielles, commerciales et agricoles ayant appartenu à des français qui ont souffert du cyclone ». La loi du 10 avril 1929 (1), qui approuve cette convention, n'a que trois articles, tous relatifs à la Guadeloupe ; l'article 2, notamment, oblige la colonie à inscrire à son budget les sommes nécessaires pour satisfaire aux obligations résultant de la convention. Mais cette convention ajoutait à l'article 2 de celle de 1919, reproduit ci-dessus, le complément suivant : «...et d'exploitations industrielles, commerciales ou agricoles établies en Algérie, dans les colonies, pays de protectorat et pays sous mandat et appartenant à des français ». Cette disposition dépassait singulièrement les limites de la Guadeloupe. Elle étendait à toutes les possessions françaises l'autorisation accordée au Crédit commercial de consentir des prêts à l'industrie et au commerce.

L'article 8 de la même convention prévoyait la constitution d'un fonds de réserve spécialement affecté à la garantie du remboursement des prêts, et devant recevoir pendant 10 ans une annuité de 12 millions prélevée sur celles que l'Etat met annuellement à la disposition du Crédit national pour ses dépenses d'ex-

(1) R. 1929, 1, 454.

ploitation. Mais il ne résultait pas du texte que ce fonds de réserve pût servir au remboursement des prêts consentis aux exploitations coloniales dans les termes du nouvel article 2. C'est pourquoi une loi du 27 février 1931 (1) a autorisé les ministres des finances et des colonies à conclure de nouvelles conventions étendant à ces prêts les dispositions de l'article 8 en question.

Cette dernière loi rend donc possible l'intervention du Crédit national pour consentir, aux colonies, des prêts à l'agriculteur, à l'industrie et au commerce.

SECTION IV

Prêt sur gages

§ 645

Objet de l'institution. — L'institution des maisons de prêt sur gages, a été, de tous temps et dans tous les pays, un des procédés employés pour combattre l'usure et permettre le prêt des conditions économique normales.

L'utilité en est plus sensible encore aux colonies que dans la métropole. En Extrême-Orient, spécialement, les monts-de-piété ont toujours été très répandus, et ils existaient dans toutes les colonies européennes, où le gouvernement métropolitain n'a fait que les réglementer.

Indo-Chine. — La réglementation française est surtout importante en Indo-Chine. Elle a commencé par un arrêté du résident général du 29 août 1886, suivi d'un arrêté du gouverneur général du 3 février 1898, spéciaux au Tonkin. Mais une réglementation d'ensemble était réclamée en 1910 par le Conseil colonial de la Cochinchine, et élaborée par une commission spéciale, sur l'avis de laquelle un premier décret a été pris le 28 juin 1913 (2), bientôt abrogé et remplacé par un décret du 6 octobre 1916 (3).

L'article 11 de ce décret renvoyait à des arrêtés du gouverneur général la détermination des règles à suivre pour l'ouverture des maisons de prêt sur gage et le fonctionnement de ces établissements, ainsi que la désignation des régisseurs-comptables lorsque l'exploitation est faite en régie intéressée, et la fixation de leur cautionnement (4).

En exécution de cette délégation, le gouverneur général a pris, le 20 novembre 1916 (5), un arrêté en 47 articles, « déterminant

(1) R. 1931, 1, 266.
(2) R. 1913, 1, 981.
(3) R. 1917, 1, 32. — Complété et modifié sur des points de détail par décrets des 5 octobre 1917 (R. 1918, 1, 38), 10 juin 1919 (R. 1919, 1, 665), 5 mai 1924 (R. 1924, 1, 466).
(4) Ce dernier point ajouté en 1917.
(5) R. 1917, 1, 683. — Modifié et complété par arrêtés des 30 avril 1920 (R. 1921, 1, 1031), 7 mai 1924 (R. 1925, 1, 467), 16 octobre 1925 (R. 1926, 1, 625).

les conditions d'ouverture et de fonctionnement des monts-de-piété ».

Un décret du 5 août 1925 (1) a rendu applicable à l'Indo-Chine l'article 3 de la loi du 16 octobre 1919, complétant l'article 411 du code pénal et frappant des peines prévues au § 1er de cet article le fait d'acheter ou de vendre habituellement des récépissés de nantissement des monts-de-piété ou caisses de crédit municipal postérieurs en date à la promulgation de cette loi. Un décret du 2 janvier 1926 (2) a déclaré ces dispositions applicables aux indigènes et asiatiques assimilés.

Le décret du 6 octobre 1916 se borne à édicter quelques règles essentielles. L'exploitation des établissements de prêts sur gage peut être faite en régie directe, en régie intéressée ou sous le régime de la ferme. L'établissement perçoit à titre de rémunération forfaitaire, tenant compte des intérêts et de tous ces frais quelconques, une prime dont le taux, fixé par arrêté spécial pour chaque mont-de-piété, ne peut dépasser 2 % par mois. Le déposant a toujours le droit de retirer son gage, ou, après trois mois du jour du dépôt, d'en exiger la vente. Les gages non retirés à l'expiration du délai du prêt sont vendus aux enchères publiques, et le boni est remis à l'emprunteur.

L'arrêté du 20 novembre 1916 assure au tenancier un monopole d'exploitation dans le ressort qui lui est fixé par l'arrêté instituant l'établissement. Il est fait toutefois réserve du privilège accordé à la Banque de l'Indo-Chine par les décrets des 16 mai 1900 et 13 avril 1901 en ce qui concerne les prêts sur récoltes et les avances sur métaux et pierres précieuses (3). Les établissements concurrents fondés en contravention à ce monopole tombent sous l'application de l'article 411 du code pénal, non modifié pour les indigènes par le décret du 31 décembre 1912. Mais l'administration qui a pris un arrêté d'interdiction pour faire respecter le monopole n'est pas tenue sous sa responsabilité d'engager des poursuites contre les délinquants (4).

Les opérations des monts-de-piété, en Indo-Chine, ont donné

(1) R. 1926, 1, 197.

(2) R. 1926, 1, 326. — Cette extension ne pouvait résulter que d'un texte exprès (art. 4 du décret du 31 décembre 1892. V. ch.XIV, § 566, p. 488).

(3) V. plus haut, § 628 . — Antérieurement aux textes précités (décret du 28 juin 1913, art. 1 et 2 ; arrêté du gouverneur général du 20 novembre 1916, art. 2), la question de savoir si un monopole pouvait être accordé à un tenancier avait été discutée, et même résolue dans le sens de la négative par décision du Conseil du contentieux administratif de Hanoï du 18 octobre 1922 (R. 1923, 3, 100). Cette décision se fondait sur le caractère licite, en droit annamite, du prêt sur gages, ce qui est une raison insuffisante. Mais on pouvait se demander si le résident supérieur du Tonkin avait les pouvoirs nécessaires à cet effet.

(4) Conseil d'Etat, 7 août 1928 (R. 1929, 3, 85 *bis*). L'arrêt explique qu'après l'arrêté en question, « il n'était justifié d'aucune circonstance imputable à l'administration qui eût eu pour conséquence d'empêcher le tenancier d'obtenir des produits qu'il était en droit d'attendre de son exploitation ». Ainsi il suffit que l'administration n'entrave pas l'exercice de monopole ; il n'est pas nécessaire qu'elle se mêle de le faire respecter. Cette jurisprudence peut être rapprochée de celle qui a été relevée plus haut en matière de concession (Ch. XIII, § 484, p. 314 et § 489, p. 323).

lieu à quelques difficultés, et à des litiges qui ont poussé jusqu'au Conseil d'État et à la Cour de cassation. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'État du 7 août 1926 (1) a jugé, conformément au texte très précis de l'article 8 du décret du 6 octobre 1916, que le boni réalisé sur une vente appartenait, passé le délai d'un an et jour accordé au déposant pour le réclamer, appartenait au budget local ou municipal. Il avait fallu également un arrêt de la Cour de cassation du 3 juillet 1911 pour établir que les reconnaissances des monts-de-piété, bien que portant le nom de l'emprunteur, n'étaient pas des titres nominatifs, pouvant se transmettre comme des titres au porteur, et que le porteur était autorisé à retirer l'objet mis en gage (2). La question est aujourd'hui tranchée par les articles 16 et 18 de l'arrêté du 20 novembre 1916.

L'article 27 de l'arrêté du 20 novembre 1916 porte que la vente des gages abandonnés se fait aux enchères publiques par les soins des commissaires-priseurs ou des greffiers investis de leurs attributions. Les émoluments des commissaires-priseurs sont fixés par l'article 119 de l'arrêté du gouverneur général du 1er juin 1908 sur les frais de justice (3), converti en décret le 25 novembre 1910 (4), qui a abrogé tous textes antérieurs (5). Les commissaires-priseurs n'ont pas le droit d'obliger le tenancier à procéder aux ventes (6) ; mais, pour établir le relevé des demi-commissions qui leur sont dues sur les ventes non réalisées (7), ils sont fondés à demander un bordereau mensuel des objets mis en vente (8). Ces demi-commissions sont d'ailleurs des charges prévues au contrat passé avec le tenancier, et ne sauraient donner lieu à aucune indemnité en sa faveur (9).

Inde. — Le mont-de-piété de Pondichéry a été créé par une ordonnance locale du 1er mai 1827.

Celui de Karikal, créé par arrêté du gouverneur du 30 juin 1917 (10) est exploité en régie directe par un directeur, sous la direction du chef de la colonie. Il assure ses services au moyen d'emprunts et de subventions qui lui sont accordés par le budget local. Les bénéfices nets sont attribués jusqu'à concurrence d'une somme de mille roupies aux employés. Le surplus est réparti

---

(1) R. 1929, 3, 87 *bis*. L'article 8 porte que « le boni est acquis au budget qui profite des recettes de l'établissement ». Le tenancier prétendait que ce budget n'était autre que celui de l'établissement lui-même.
(2) R. 1911, 3, 25.
(3) R. 1909, 1, 234.
(4) R. 1911, 1, 258.
(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 2 décembre 1912 (R. 1913, 3, 261), 12 février 1915 (R. 1916, 3, 86).
(6) Arrêt précité du 12 février 1915.
(7) Art. 119 précité de l'arrêté du 1er juin 1908.
(8) Arrêté précité du 12 février 1915. En sens contraire, arrêt précité du 2 décembre 1912.
(9) Conseil d'Etat, 6 février 1924 (R. 1924, 3, 84).
(10) R. 1918, 1, 339.

comme suit : 2/3 pour rembourser progressivement le capital emprunté ; 2/3 au comité de bienfaisance de Karikal.

Le mont-de-piété de Mahé, créé par arrêté local du 9 octobre 1929 (1), fonctionne dans les mêmes conditions que celui de Karikal. Le taux de l'intérêt des prêts est de 10 %.

Afrique occidentale. — L'institution des monts-de-piété n'a pas encore été réglementée, non plus qu'en Afrique équatoriale, bien qu'on ait songé à plusieurs reprises à cette réglementation. Mais des dispositions ont été prises concernant les opérations des prêts sur gages. Les plus anciennes remontent à des arrêtés du gouverneur du Sénégal qui s'échelonnent à partir de 1842 (2).

Le 20 juillet 1895, un décret spécial au Sénégal (3), édictait quelques règles sur la procédure à suivre pour la réalisation des objets mobiliers reçus en nantissement. La vente en peut être ordonnée par le président du tribunal, sur requête présentée dans les trois mois d'une lettre d'avis adressée au débiteur. Mais cette procédure simplifiée, dérogatoire à l'article 2078 du code civil, n'est applicable que sous la double condition que le créancier gagiste ait été régulièrement autorisé par l'autorité à recevoir des nantissements, et que le montant de la dette dont le gage doit assurer le paiement n'excédera pas 100 francs. Il résulte de ce texte que l'autorisation administrative de la profession de prêteur sur gage était prévue et pratiquée, bien que la profession ne fût pas réglementée.

Un arrêté du gouverneur du Sénégal du 20 juillet 1912, modifié le 1er juillet 1913, était relatif au même objet.

Un décret du 12 octobre 1918 (4) a habilité le gouverneur général de l'Afrique occidentale à fixer par arrêté le taux maximum de l'intérêt des prêts sur gages. Dès le 21 novembre suivant, un arrêté du gouverneur général (5) fixait ce taux maximum à 12 p. cent. Pour assurer une sanction à cet arrêté, un décret du 11 décembre de la même année (6) rendait applicable à l'Afrique occidentale de la loi du 19 décembre 1850, relative au délit d'usure.

Le 29 mars 1919, un arrêté du lieutenant-gouverneur du Sénégal (7) réglementait en détail les prêts sur gages. Il n'était pas question, comme en Indo-Chine, de créer des établissements jouissant d'un monopole, ce qui d'ailleurs n'aurait pu se faire que par décret. Les établissements de prêts sur gage restaient

---

(1) R. 1930, 1, 548.

(2) Arrêté du 28 décembre 1842, relatif aux objets mobiliers reçus en nantissement, modifié le 21 juin 1858 ; arrêté du 8 mars 1862.

(3) La législation civile du Sénégal a été étendue à toute l'Afrique occidentale par le décret du 6 août 1901 (R. 1901, 1, 287. V. Ch. III, § 119, p. 271), et à l'Afrique équatoriale par le décret du 17 mars 1903 (R. 1903, 1, 263. V. *ibid.*, p. 273).

(4) R. 1919, 1, 23.

(5) R. 1920, 1, 391.

(6) R. 1919, 1, 25.

(7) R. 1920, 1, 794.

des entreprises privées, qui peuvent se fonder librement, mais qui sont réglementées et soumises à autorisation. L'arrêté formule des règles précises sur les formalités de la mise en gage, la nature des gages admis de présence de témoins, le mode de libération, les registres à tenir, la réalisation des objets reçus en nantissement, le contrôle administratif et les pénalités. Les formalités de vente sont réduites lorsque le montant de la dette n'excède pas 500 francs. Cet arrêté a été modifié trois fois : le 14 janvier 1925 (1), le 24 février 1926 (2), abrogeant le précédent, et le 4 octobre 1927 (3).

Au Soudan, les opérations de prêt sur gage ont été sommairement réglementées par arrêté du lieutenant-gouverneur du 23 juin 1989, sur le principe de l'autorisation administrative, de la tenue de registres, de la simplification de la procédure de vente pour les petits gages, et de pénalités frappant les receleurs.

SECTION V

Crédit agricole

§ 646

Généralités. — Le crédit agricole a été organisé dans la métropole par les lois des 18 juillet 1898 et 30 avril 1906 sur les warrants, dont le principe essentiel consiste à permettre le nantissement des produits agricoles sans remise en la possession réelle et effective du créancier, par dérogation aux articles 2076 du code civil et 92 du code de commerce, de manière à faciliter le crédit et à sauvegarder le privilège du propriétaire résultant de l'article 2102 du code civil.

Ces lois, qui n'avaient d'ailleurs pas d'application aux récoltes pendantes, sont applicables à l'Algérie, mais non aux colonies. La loi du 30 avril 1906 a été rendue applicable à l'Indo-Chine, sauf les articles 16 et 17 qui traitent de questions de tarifs et d'enregistrement, par décret du 6 mai 1915 (2).

Il a été expliqué plus haut que le prêt sur récoltes pendantes avait été compris parmi les opérations des banques coloniales, qui ont même été instituées en grande partie pour mettre cette nature de prêt à la disposition des agriculteurs coloniaux.

A une époque très récente, le crédit agricole a été organisé et développé, dans beaucoup de colonies, sous la forme d'associations de mutualité. Avant d'en aborder l'étude, il convient de passer en revue deux institutions beaucoup plus anciennes, créées sous le nom de caisses agricole, en Océanie et à la Guyane.

(1) R. 1926, 1, 395.
(2) R. 1927, 1, 293.
(3) R. 1928, 1, 121.
(2) R. 1916, 1, 490. — L'article 16 a été remplacé en Indo-Chine par l'arrêté du gouverneur général du 29 janvier 1919 (R. 1920, 1, 937).

§ 647

Caisse agricole de l'Océanie. — Cette caisse remonte à 1863. Elle a été organisée par une succession d'arrêtés du gouverneur, notamment ceux des 11 juin 1914, 3 août 1915, 24 février et 5 août 1916, 9 octobre 1919, 20 octobre 1922 (1) et 24 octobre 1924 (2), ce dernier complété par arrêté du 19 novembre 1927 (3) et remanié considérablement par arrêté du 13 mars 1930 (4).

La caisse agricole est un établissement de crédit public, fonctionnant sous la surveillance et la garantie de l'administration. Ce caractère administratif se révèle à la composition du comité directeur, dont la majorité des membres est nommée par le gouverneur ; il se révèle encore à l'existence d'un censeur qui n'est autre que le secrétaire général de la colonie, et qui peut frapper d'opposition toute résolution du comité directeur, lorsqu'elle lui paraît s'écarter des statuts, ou de nature à compromettre la situation de la caisse. L'agent principal d'administration, qui passe les actes et les marchés et exécute les délibérations du comité, est un secrétaire-trésorier nommé par le gouverneur. C'est le gouverneur qui approuve les comptes.

Ainsi caractérisée par sa qualité d'organe de crédit public, la caisse est marquée d'un second caractère : elle est un organe de crédit agricole. Elle a comme but capital l'établissement et la protection des agriculteurs français ou sujets français. Ses opérations principales sont les suivantes : achats, échanges, ventes, cessions, location de terrains pour l'établissement d'agriculteurs ou d'industriels agricoles ; avances consenties aux mêmes personnes, en espèces ou en nature (matériaux, instruments aratoirse, bestiaux, animaux de basse-cour) pour leur premier établissement ; avances dont le montant maximum peut croître suivant le nombre d'adultes de la famille ; prêts sur hypothèques de propriétés rurales ou urbaines, sous réserve que les sommes ainsi prêtées seront affectées en totalité à une entreprise ou à une industrie agricole ; prêts sur cautions aux agriculteurs et aux industriels agricoles.

La caisse peut exceptionnellement consentir, sur hypothèques de propriétés urbaines, des prêts de caractère non agricole. Elle est également autorisée à recevoir des dépôts, qui sont de cinq catégories différentes, suivant le taux d'intérêt qui leur est alloué et le délai dans lequel ils peuvent être retirés.

Des subventions peuvent être consenties à la caisse par la colonie.

§ 648

Caisse agricole de la Guyane. — La caisse agricole de la Guyane a été créée par arrêté du gouverneur du 3 mai 1924. Un

(1) R. 1923, 1, 485. — Modifié le 29 septembre 1923 (R. 1924, 1, 881).
(2) R. 1926, 1, 884.
(3) R. 1930, 1, 205.
(4) R. 1933.

décret du 4 février 1925 (1), confirmant le pouvoir du gouverneur de la créer et de l'organiser, lui a attribué les sommes versées à l'Etat par la banque de la Guyane en exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 21 mars 1919, et a défini ses opérations, qui consistent dans les opérations de crédit foncier, sous la réserve que les prêts sur hypothèques seront affectés à des buts agricoles, et en outre, sur l'autorisation du gouverneur, en toutes opérations de crédit agricole à long, moyen et court terme permises en France aux sociétés de crédit mutuel agricole. Un décret du 17 mars 1928 (2), complétant celui du 4 février 1925, porte que la caisse pourra également être autorisée à consentir des prêts sur récoltes pendantes, dans les conditions prévues par les articles 6 à 13 de la loi précitée.

Un arrêté du gouverneur du 6 juillet 1925 (3), à peu près identique à celui du gouverneur de l'Océanie du 24 octobre 1924 mentionné plus haut, et modifié depuis en son article 9 par arrêté du 1er juillet 1927 (4), en ses articles 2 et 20 par arrêté du 19 octobre 1927 (5), et en dernier lieu par arrêtés des 21 décembre 1929 (6) et 29 août 1931 (7), a rapporté l'arrêté du 3 mai 1924 et organisé à nouveau la caisse agricole.

Cette caisse se trouve donc, en fait, substituée à la Banque locale pour toutes les opérations de crédit agricole.

§ 649

Crédit mutuel agricole. — Le crédit mutuel agricole a un triple objet.

D'une part, la production agricole ne peut pas toujours ni partout s'accommoder des conditions de crédit, telles qu'elles sont ordinairement formulées par les banques. « Les opérations agricoles sont à plus longue échéance que les opérations commerciales ou industrielles, et il est nécessaire que les prêts, même ceux dits à court terme, aient une durée qui corresponde à celle de ces opérations de culture, c'est-à-dire à 9 ou 12 mois » (8).

D'autre part, il ne suffit pas de favoriser la production. Il faut encore, par une autre modalité de crédit, permettre au travailleur d'accéder à la petite propriété rurale, et faciliter ainsi l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations.

Enfin, après avoir contribué à développer la petite propriété rurale, il y a lieu, dans un intérêt social, de consolider ce résultat en multipliant les associations, singulièrement plus puissantes que

(1) R. 1925, 1, 157. — Modifié sur un point de détail par décret du 15 juin 1926 (R. 1926, 1, 518).
(2) R. 1928, 1, 460.
(3) R. 1926, 1, 658.
(4) R. 1928, 1, 692.
(5) R. 1928, 1, 693.
(6) R. 1932, 1, 402
(7) R. 1933.
(8) Louis Tardy, « l'organisation actuelle des établissements nationaux de crédit agricole et l'organisation du crédit agricole international », 1926, brochure à laquelle il est fait ici plusieurs emprunts.

l'individu, qui lui permettent de ne pas rester en état d'infériorité par rapport aux grands exploitants. Ces associations — coopératives entre autres — ont besoin de crédit. Le crédit à la petite propriété rurale trouve donc son complément dans le crédit à l'association agricole.

Crédit à la production individuelle, crédit à long terme utile à la petite propriété rurale, crédit à la coopérative, autant de formes diverses qui se complètent.

« Le principe qui, dans presque tous les pays, a été appliqué pour l'organisation du crédit agricole est celui qui le fait reposer sur l'association mutuelle et coopérative des agriculteurs recevant ou non des encouragements de l'Etat » (1).

Ce principe permet aux agriculteurs d'obtenir des prêts à de bien meilleures conditions. Grâce à lui, en effet, « les personnes désireuses de s'assurer du crédit en cas de besoin et d'en procurer aux autres, s'unissent dans une société dont le but sera de réunir des capitaux pour les prêter à ses membres » (2). L'intermédiaire banquier est supprimé. De plus, on peut prévoir « quelle force porte en lui le principe d'association, quand il substitue le groupe à l'individu comme répondant vis-à-vis des prêteurs et qu'il inspire par là confiance aux capitaux » (3).

Garantie réciproque des membres du groupement, d'où nécessité pour eux de se connaître et de constituer des groupements à petit rayon d'action ; organisation consécutive du crédit agricole « par en bas » (le mot est de M. Méline) ; absence de but lucratif ; constitution du capital au moyen de parts nominatives et non pas d'actions ; telles sont les caractéristiques des caisses coopératives de crédit, qui faisaient l'objet de la loi du 5 novembre 1894, applicable aux colonies en vertu de son article 7, souvent modifiée, et aujourd'hui abrogée par la loi du 5 août 1920 sur le crédit mutuel et la coopération agricoles, spéciale à la métropole, dont l'objet essentiel est de permettre la constitution, par les syndicats professionnels agricoles, les sociétés d'assurances mutuelles agricoles, les sociétés coopératives agricoles, les associations syndicales et sociétés diverses d'intérêt agricole, de caisses de crédit agricole, ayant exclusivement pour objet de faciliter et de garantir les opérations concernant la production agricole, effectuées par leurs sociétaires individuels et collectifs, le tout sous le contrôle d'un office national du crédit agricole et d'une commission plénière où entrent des délégués des caisses régionales.

Cette loi était trop adaptée aux conditions particulières de la métropole pour pouvoir être déclarée applicable aux colonies. Mais, depuis qu'elle est entrée en vigueur en France, abrogeant la loi de 1894 dont l'effet s'étendait aux colonies, il est devenu nécessaire d'organiser par décrets des institutions analogues dans presque toutes les colonies.

(1) Tardy, *op. cit.*
(2) Fallon, « Principes d'économie sociale », 1924, p. 346.
(3) Henri et Joseph Hitier, « Les problèmes actuels de l'agriculture », 1923, p. 101.

§ 650

Antilles et Réunion. — A la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, non seulement l'abrogation de la loi du 5 novembre 1894 laissait un vide législatif appelant des dispositions nouvelles (1), mais la loi du 21 mars 1919, qui renouvelait le privilège des quatre vieilles banques, imposait à celles des Antilles et de la Réunion par son article 15, l'obligation de venir en aide aux institutions locales de crédit agricole par le versement d'une contribution de 500.000 francs et des redevances annuelles, et renvoyait à un décret pour déterminer le mode d'emploi et la répartition de ces sommes entre ces institutions (2).

Pour satisfaire à ce besoin et à ces dispositions législatives, un décret du 31 décembre 1920 (3), complété par décret du 29 novembre 1922 (4), a organisé dans les trois colonies des caisses régionales de crédit agricole mutuel. Mais ce n'est que le 5 juillet 1929 (5) qu'un nouveau décret, en 52 articles, inspiré de la loi de 1920, qu'il adaptait à ces colonies, y a organisé le fonctionnement du crédit, de la mutualité et de la coopération agricoles, en même temps qu'un décret du même jour y ordonnait la promulgation de l'article 44 de la loi de 1920 abrogeant toute la législation antérieure (6).

Le décret du 5 juillet 1929 reproduit l'ordre et les rubriques de la loi du 5 août 1920, en y introduisant toutefois de notables changements justifiés par les particularités de l'organisation administrative et des conditions économiques des trois colonies.

Les caisses de crédit agricole mutuel sont instituées de la même manière, suivant la même procédure et avec le même objet que dans la métropole. Les caisses régionales, que l'exiguité des territoires ne comporte pas, sont remplacées par une caisse centrale, créée dans chaque colonie, dont les attributions sont assez semblables à celles des caisses régionales de la métropole, avec cette différence essentielle pourtant qu'il est réservé à la caisse centrale d'accorder des prêts d'argent à long terme, soit aux

(1) La loi du 5 août 1920 ayant abrogé purement et simplement, par son article 44, la loi du 5 novembre 1894, cette abrogation s'étendait nécessairement aux colonies, auxquelles la loi de 1894 s'était déclarée applicable par son article 7. Mais comme la loi de 1920 n'était pas applicable aux colonies, il en était résulté que dans la métropole, la loi de 1894 avait été remplacée par celle de 1920, tandis qu'aux colonies elle avait été abrogée purement et simplement. Pour parer à cet inconvénient, que le législateur n'avait sans doute pas aperçu, le gouvernement retarda pendant neuf ans, aux Antilles et à la Réunion, la promulgation de loi de 1920, de façon à la faire coïncider avec un décret spécial, adaptant cette loi aux trois colonies.

(2) Ces dispositions ne concernaient pas la Banque de la Guyane : pour cette colonie, il a été créé une caisse agricole spéciale, sur un tout autre plan, comme il a été exposé plus haut.

(3) R. 1921, 1, 432.

(4) R. 1923, 1, 162.

(5) R. 1929, 1, 420.

(6) R. 1929, 1, 420. — Les deux décrets ont été effectivement promulgués à la Martinique les 19-24 août 1930, à la Guadeloupe les 16-22 août, à la Réunion les 9-13 septembre.

sociétaires individuels des caisses locales, soit aux sociétés agricoles de coopération et aux associations de propriétaires affiliés à une caisse locale. — Ces prêts à long terme, qui sont réglementés dans la métropole, pour les particuliers, par l'article 8, et pour les sociétés, par les articles 24 et 25 de la loi du 5 août 1920, font l'objet de deux chapitres spéciaux (V et VIII) du décret. — Consentis aux particuliers, ils ont pour objet de faciliter l'acquisition, la constitution ou la mise en état de production d'un petit domaine familial, ou la construction de bâtiments d'habitation ou d'exploitation, ou l'exécution d'améliorations foncières nécessitant une immobilisation permanente de capitaux. Consentis aux sociétés à association agricole, ils servent à l'acquisition, à la construction ou à l'aménagement d'immeubles et à l'exécution d'améliorations foncières. Les premiers, qui ne doivent pas dépasser 30.000 francs, sont remboursables par annuités dans un délai qui ne peut excéder 12 ans ; le taux d'intérêt, qui ne peut dépasser 4 %, est établi par arrêté du gouverneur et doit être inférieur de 2 % au taux d'escompte de la banque locale. La caisse centrale peut exiger, pour leur garantie, une inscription hypothécaire de 1er rang. Ils donnent lieu à l'établissement de contrats spéciaux, d'un modèle approuvé par le gouverneur. Tout bénéficiaire d'un prêt individuel à long terme s'engage à cultiver lui-même ou avec le concours de sa famille le domaine qui fait l'objet de l'emprunt. Les prêts collectifs à long terme sont consentis pour 15 ans au plus, à la condition expresse d'un avis favorable du gouverneur. Le montant des prêts consentis aux sociétés agricoles de coopération peut atteindre six fois le capital versé en argent ou en nature.

Les avances faites par l'État aux caisses régionales, dans la métropole, sont faites, dans les trois colonies, à la caisse centrale par le gouvernement. Elles sont prises sur la contribution de 500.000 francs versée par chacune des trois banques, ainsi que sur la redevance stipulée par l'article 16 de la loi du 21 mars 1919, et sur l'excédent de dividende dont le versement leur est prescrit par l'article 17.

L'office national et la commission plénière sont remplacés par une « commission consultative du crédit, de la mutalité et de la coopération agricoles », composée de fonctionnaires ou de membres nommés par le gouverneur, qui est consultée par le gouverneur sur toutes les questions de son ressort.

§ 651

Indo-Chine. — En Indo-Chine, où les prêts sur récoltes pendantes, par la Banque de l'Indo-Chine, se sont peu développés, le crédit agricole a été favorisé par une série de mesures successives, fondées en grade partie sur le principe de la mutualité.

Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles. — Un arrêté du gouverneur général du

12 juin 1907 (1), concernant la Cochinchine, et un arrêté du 14 juillet de la même année (2), spécial au Tonkin, ont autorisé la création de sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles. Un arrêté du 22 décembre 1907 (3) en a fait autant pour le Cambodge. Ces sociétés ont un triple but : consentir des prêts mutuels en nature ou en argent ; venir en aide à leurs membres participants pauvres ou gravement atteints par les maladies ou les accidents ; contracter des assurances collectives contre les pertes de récoltes et de bestiaux par suite de typhons, inondations, sécheresses ou épizooties.

Syndicats agricoles indigènes. — Un arrêté du gouverneur général du 8 novembre 1912 (4) a organisé en Cochinchine les syndicats agricoles indigènes. Un arrêté du 28 novembre 1918 (5) a autorisé les membres de ces syndicats et des caisses de crédit agricole régulièrement instituées, qui désirent obtenir des prêts de ces syndicats, de ces caisses ou de leurs adhérents, à leur consentir, en garantie, un nantissement immobilier sous seing privé et à court terme, dit nantissement agricole, inscrit au dia-bô, et fonctionnant à la manière du nantissement immobilier indigène, mais avec des formalités simplifiées et des droits réduits (6).

Institution de crédit populaire agricole. — Un arrêté du 4 septembre 1926 (7) a créé en Indo-Chine une « institution du crédit populaire agricole », autrement dit une caisse ayant pour but d'alimenter des sociétés de prêts aux indigènes pour leurs opérations agricoles, et de prêter son concours à la répartition et au recouvrement éventuel des fonds spécialement consacrés par la colonie à la réparation des dommages causés par les accidents naturels. L'organisation et le fonctionnement du crédit populaire agricole ont été réglés par arrêté du gouverneur général du 12 février 1931 (8). Le taux des avances du crédit populaire agricole aux banques provinciales a été fixé par arrêté du 26 février 1931, modifié le 4 septembre suivant (9).

Cette institution, dont les grandes lignes rappellent de loin celles de la loi métropolitaine du 5 août 1920, comprend : 1° des banques communales, chargées d'assurer des prêts à court terme, ne dépassant pas 100 piastres ; 2° des banques provinciales, cons-

(1) R. 1908, 1, 288.
(2) R. 1908, 1, 310.
(3) R. 1909, 1, 95.
(4) R. 1914, 1, 44. — Modifié par arrêtés du 6 mars 1927 (J. O. Indo-Chine, 23 mars 1927) et du 30 décembre 1931 (J. O. Indo-Chine, 9 janv. 1932.)
(5) R. 1920, 1, 884. — Modifié par arrêté du 2 mars 1919, et approuvé par décret du 22 mars 1919 (*ibid*).
(6) Il n'est pas question de ce nantissement au décret du 21 juillet 1925 sur la propriété en Cochinchine. Il faut sans doute en conclure qu'il n'est plus possible en ce qui concerne les immeubles régis par ce décret.
(7) J. O. Indo-Chine, 2 octobre 1926. — Un autre arrêté du même jour (R. 1927, 1, 684) a créé au gouvernement général un service de crédit agricole.
(8) Complété le 6 juillet 1931 et modifié le 5 août suivant (R. 1932, 1, 338); complété le 28 avril 1932 (J. O. Indo-Chine, 7 mai 1932), et modifié le 10 juin 1932 (J. O. Indo-Chine, 25 juin 1932).
(9) R. 1932, 1, 351.

tituées sous la forme de sociétés civiles à capital variable, entre les indigènes agriculteurs, les communes et les collectivités ayant la personnalité civile. Ces banques provinciales sont chargées de créditer les banques communales et d'alimenter leur avoir statutaire, ainsi que de consentir des prêts d'un montant supérieur à 100 piastres ; 3° une caisse centrale chargée de créditer les banques provinciales et d'administrer les fonds consacrés par le budget général de la colonie à la réparation des dommages causés par les accidents naturels.

Les opérations de crédit sont alimentées : 1° par la caisse centrale, au moyen des contributions du budget général, des contributions des budgets locaux et des dotations d'origines diverses affectées au crédit populaire agricole ; 2° par les banques provinciales, au moyen des crédits de la caisse centrale, de leur capital propre et des dépôts en compte-courant ou à terme effectués par les particuliers, les associations, les communes et les banques communales ; 3° par les banques communales, au moyen des crédits des banques provinciales et de leur capital propre.

Une convention conclue le 6 septembre 1926 entre le gouvernement général et la Banque de l'Indo-Chine a assuré à l'institution du crédit populaire agricole un crédit de 1 million de piastres, en vue de financer ses opérations.

L'arrêté du gouverneur général du 12 février 1931 (1), abrogeant un arrêté antérieur du 21 juillet 1927 (2), a réglementé l'organisation et le fonctionnement du crédit populaire agricole.

Cette institution s'est développée surtout au Tonkin.

Sociétés indigènes de crédit mutuel agricole. — Un arrêté du gouverneur général du 28 janvier 1928 (3) modifié en ses articles 9, 11, 22, 26 et 29 par arrêté du 23 janvier 1930 (4), en son article 9 par arrêtés des 29 mai 1931 (5) et 16 décembre 1931 (6), et en son article 15 par arrêté du 5 août 1931 (7), sans abroger la réglementation antérieure, a remanié, pour la Cochinchine, l'organisation générale des sociétés indigènes de crédit mutuel agricole. Cet arrêté a autorisé la constitution, en cette colonie, de sociétés indigènes de crédit mutuel agricole entre la totalité ou partie des membres des syndicats agricoles indigènes, régis par l'arrêté précité du 8 novembre 1912. Les statuts de ces sociétés doivent être approuvées par le gouverneur. Elles ont pour objet exclusif de faciliter et de garantir les opérations, concernant la production, effectuées par leurs sociétaires, les syndicats ou les membres des syndicats auxquels elles sont affiliées. Le capital doit être formé par les sociétaires au moyen de parts, transmissibles par voie de cession seulement et avec l'agrément de la société. Ce capital peut être variable. Les sociétés doivent être

(1) R. 1932, 1, 338.— Complété le 6 juillet 1931 et modifié le 5 août 1931 (*ibid*).
(2) R. 1928, 1, 311.
(3) R. 1929, 1, 516 (v. circulaire d'application du 2 juillet 1928).
(4) R. 1931, 1, 345.
(5) R. 1932, 1, 353.
(6) J. O. Indo-Chine, 9 janvier 1932.
(7) R. 1932, 1,381.

formées entre agriculteurs d'une même province et revêtir la forme provinciale. Elles peuvent comprendre des sections dirigées par des comités régionaux. Mais, seul, le conseil de la société provinciale a qualité pour représenter celle-ci et l'engager vis-à-vis des tiers.

Elles peuvent se procurer des capitaux en réescomptant leur portefeuille d'effets à un établissement de crédit agréé par le gouvernement. Elles peuvent recevoir, en compte, des dépôts à échéance, avec ou sans intérêt. Elles ont la personnalité civile, le droit d'ester en justice et d'acquérir les immeubles nécessaires à leur fonctionnement. Elles peuvent consentir : — 1° à tous leurs sociétaires, des prêts d'argent à moyen terme, pour l'aménagement, la reconstitution ou le développement des propriétés. Ces prêts ne peuvent en principe dépasser 8.000 piastres. Exceptionnellement, ils peuvent atteindre jusqu'à 12.000 piastres moyennant un gage foncier, le montant du prêt ne pouvant dépasser 30 % de l'estimation du gage ; — 2° aux membres du syndicat agricole auquel est affiliée la société de crédit : *a*) des prêts n'excédant pas 1.000 piastres pour l'acquisition de matériel ou de cheptel, pour le payement des salaires ou pour tous autres besoins de l'exploitation ; *b*) des prêts n'excédant pas 2.000 piastres, destinés à faciliter l'accession de la propriété. Tous ces prêts doivent être garantis par un nantissement agricole et sont remboursables en cinq ans par amortissements annuels ; — 3° aux membres du syndicat agricole auquel est affiliée la société de crédit : *a*) des prêts n'excédant pas 500 piastres consentis sur simple garantie personnelle ; *b*) des prêts sur warrantage agricole. Les uns et les autres sont remboursables dans l'année.

Le taux de l'intérêt des prêts est fixé par les statuts de la société. Il ne peut dépasser 12 %. Il est de 2 % lorsque l'emprunteur individuel est pensionné militaire, ancien militaire décoré de la croix de guerre ou engagé volontaire pendant la guerre.

Les statuts déterminent le siège, la circonscription territoriale et le mode d'administration de la société.

Les sociétés indigènes de crédit mutuel agricole sont des sociétés commerciales, dont les livres doivent être tenus selon les prescriptions du code de commerce.

Après contrôle exercé par le gouverneur, la colonie garantit la bonne fin des prêts effectués par les sociétés avec l'établissement bancaire qui escompte leurs effets, et leur accorde certaines exonérations fiscales.

Les sociétés indigènes de crédit mutuel agricole sont placées sous le contrôle du gouverneur général, du gouverneur de la Cochinchine ou de leurs représentants.

Elles sont soumises à la vérification des inspecteurs des colonies.

Par arrêté du gouverneur général du 5 août 1932 (1), les sociétés indigènes provinciales de crédit agricole mutuel en Cochinchine ont été autorisées à former entre elles une société centrale de crédit agricole mutuel à capital variable et à res-

(1) J. O. Indo-Chine 31 août 1932.

ponsabilité limitée, dont le fonctionnement est régi par la loi du 5 novembre 1894 et la réglementation locale.

Sociétés francaises de crédit mutuel agricole. — L'arrêté du gouverneur général du 29 novembre 1929 (1) a réglementé les sociétés françaises de crédit mutuel agricole se constituant, en Cochinchine, sous le régime de la loi du 5 novembre 1894.

Les statuts de ces sociétés doivent être approuvés par le gouverneur général, après avis du gouverneur.

Le capital social est constitué au moyen de parts nominatives de 40 piastres, au maximum, obligatoirement libérées du quart au moins, transmissibles par voie de cession seulement et avec l'agrément du conseil d'administration.

L'intérêt de ces parts ne peut dépasser 6 % du capital effectivement versé.

Les sociétaires sont responsables conjointement et solidairement de tous les engagements contractés par la société.

Les membres du conseil d'administration remplissent leurs fonctions à titre gratuit.

Chaque année, la totalité des bénéfices nets est affectée à la constitution d'un fonds de réserve, jusqu'à concurrence du dixième du volume des prêts en cours à la clôture des trois derniers exercices.

Les prêts consentis aux sociétaires sont limités aux formes suivantes : 1° des prêts d'argent à court terme, dont la durée n'excède pas un an et le montant 2.000 piastres, en vue des besoins d'exploitations agricoles. Ces prêts sont constatés par des billets à ordre valisés par deux cautions valables, qui peuvent être remplacées par une sûreté réelle, un dépôt de titres ou, exceptionnellement, un warrant agricole ; 2° des prêts à moyen terme, pour l'aménagement et l'entretien d'exploitations agricoles. Ces prêts sont remboursables en 6 années au maximum, et sont garantis par un dépôt de titres, une hypothèque ou un nantissement foncier. Ils ne doivent pas dépasser 10.000 piastres. Ils peuvent cependant atteindre 15.000 piastres à la condition que l'importance totale des prêts de cette catégorie reste inférieur à 25 % de la masse des prêts en cours et qu'ils fassent l'objet d'une décision spéciale du gouverneur en conseil privé.

Les prêts ne dépassant pas 3.000 piastres peuvent être consentis, pour une durée maxima de 5 ans, aux concessionnaires à titre provisoire de terres domaniales dont la concession ne dépasse pas 50 hectares.

L'assemblée générale des actionnaires fixe le taux de l'intérêt des prêts, qui ne peut dépasser 12 % l'an.

Les sociétés peuvent faire les opérations suivantes : 1° réescompter à la banque d'émission les billets souscrits à leur profit par leurs sociétaires, lors de leurs emprunts ; 2° se charger de recouvrements ou de payements à faire pour le compte de leurs sociétaires ; 3° recevoir des dépôts de fonds avec ou sans intérêts ;

(1) R. 1930, 1, 349. — Modifié le 5 août 1931 (R. 1932, 1, 381).

4° contracter des emprunts nécessaires à leurs fonds de roulement ; 5° placer à la banque d'émission leurs fonds momentanément inutilisés. Toutes autres opérations leur sont interdites.

La colonie de la Cochinchine garantit la bonne fin des opérations de prêts effectués par les sociétés avec l'établissement bancaire qui escompte leur papier, et ce jusqu'à concurrence d'un maximum fixé chaque année par le gouverneur en conseil privé.

Les sociétés françaises de crédit agricole mutuel sont placées sous le contrôle du gouverneur général, du gouverneur ou de leurs représentants.

§ 652

Afrique occidentale. — Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles (1). — Ces sociétés peuvent être créées par arrêtés des lieutenants-gouverneurs, pris en conseil privé ou d'administration et soumis à l'approbation du gouverneur général. Elles ont pour but : 1° d'aider au développement des cultures et de l'élevage ; 2° de venir en aide, par des secours, à leurs adhérents pauvres, atteints par les maladies, les accidents ou les fléaux naturels ; 3° de permettre à leurs sociétaires, par des prêts annuels ou à long terme, en nature ou en argent, de maintenir et de développer leurs cultures, d'améliorer et d'augmenter leur outillage ou leurs troupeaux ; de contracter des assurances contre les accidents ou les sinistres. Elles peuvent consentir des prêts à d'autres sociétés analogues. Il leur est interdit de s'associer entre elles. Il ne peut être créé qu'une société par cercle, comprenant des sections réparties, soit par divisions territoriales, soit par groupements ethniques. Ces sociétés sont composées des seuls cultivateurs et éleveurs, de statut indigène, du cercle, et ceux-ci en font obligatoirement partie. Les cotisations sont perçues comme s'il s'agissait de centimes additionnels à l'impôt. Chaque société est administrée par un conseil formé de membres indigènes, délégués par les sections et présidé de droit par l'administrateur commandant le cercle. Elles ne peuvent entrer en fonctions qu'après avoir fait approuver leurs statuts. Elle jouissent, alors, de la personnalité civile. Une commission centrale de surveillance de ces sociétés, instituée au chef-lieu de chaque colonie, assiste, à titre consultatif, le lieutenant-gouverneur.

---

(1) Décret du 29 juin 1910 autorisant la création de sociétés indigènes de prévoyance de secours et de prêts mutuels indigènes (R. 1910, 1, 563). Décret du 4 juillet 1919, modifiant les statuts de ces sociétés (R. 1920, 1, 64). Arrêté du gouverneur général du 30 juillet 1919, réglant les mesures d'exécution du décret du 4 juillet 1919 (R. 1920, 1, 477). Décret du 5 décembre 1923, modifiant le décret du 4 juillet 1919 (R. 1924, 1, 29). Arrêté du gouverneur général du 23 janvier 1925, réglant les mesures d'exécution du décret du 4 juillet 1919, modifié par décret du 23 octobre 1931 (R. 1932, 1, 220). Décret du 10 octobre 1930, modifiant les décrets du 4 juillet 1919 et du 5 décembre 1923 (R. 1931, 1, 148).

Des arrêtés locaux ont édicté les mesures d'application de l'arrêté du gouverneur général du 23 janvier 1925 (1).

Les sociétés de prévoyance indigènes peuvent s'affilier aux caisses locales de crédit agricole mutuel dont il va être question ci-après, à la condition d'y être habilitées par leurs statuts. Leurs demandes de prêt doivent être approuvées par le lieutenant-gouverneur. Elles ne peuvent se livrer à aucune opération de prêts mutuels agricoles (2).

§ 653

Afrique occidentale et équatoriale et Cameroun. — Crédit agricole mutuel. — La loi précitée du 29 janvier 1929 (2), qui a renouvelé le privilège d'émission de la Banque de l'Afrique occidentale, porte à l'article 10 que « les ressources provenant de la redevance sur la circulation fiduciaire seront employées à la création et au fonctionnement du crédit agricole et des institutions ou établissements publics destinés à favoriser le développement de l'agriculture dans les colonies où la banque exercera son privilège ». Elle ajoute que « les revenus attachés aux parts bénéficiaires recevront la même affectation », et que « les conditions dans lesquelles ces revenus seront répartis enter les gouvernements locaux de l'Afrique équatoriale et de l'Afrique occidentale seront fixées par un décret, contresigné par le ministre des colonies ».

En outre, aux termes de l'article 11 de la convention du 24 février 1927 annexée à cette loi, la banque de l'Afrique occidentale s'est engagée, d'une part, à consentir une avance sans intérêt de 10 millions de francs aux colonies et territoires où elle exerce son privilège, avance destinée à favoriser le développement de l'agriculture et de l'assistance médicale ; d'autre part, à ouvrir à l'ensemble des caisses du crédit agricole qui pourront se constituer dans le cadre général de la législation française un crédit d'escompte au plus égal au montant de leur capital versé, jusqu'à concurrence de 5 millions de francs ».

Un décret du 6 mai 1929 (3) a réparti entre l'Afrique occidentale, l'Afrique équatoriale, le Cameroun et le Togo les revenus attachés aux parts bénéficiaires remises à l'État par la Banque de l'Afrique occidentale.

Dès avant la loi du 29 janvier 1929, pour faire bénéficier les colonies de l'Afrique continentale de la législation métropolitaine sur la matière, un premier décret du 23 mai 1926 (1), inspiré de la loi métropolitaine du 5 août 1920, avait organisé le crédit agricole mutuel en Afrique occiden-

(1) Sénégal : arrêté du lieutenant-gouverneur du 3 avril 1931, modifié le 27 juin 1932 (R. 1933). Guinée : arrêté du lieutenant-gouverneur du 19 mai 1932 (R. 1933). Mauritanie : arrêté du lieutenant-gouverneur du 14 octobre 1925 (R. 1927, 1, 297). Soudan : arrêté du lieutenant-gouverneur du 8 avril 1926 (R. 1927, 1, 297). Côte d'Ivoire : arrêté du lieutenant-gouverneur du 12 juillet 1926 (R. 1927, 1, 304). Dahomey : arrêté du lieutenant-gouverneur du 3 septembre 1929, (R. 1930, 1, 357).

(2) Articles 25 et 26 du décret du 23 mai 1926, organisant le crédit mutuel, remplacés aujourd'hui par les articles 35 et 36 du décret du 26 juin 1931. V. § 653.

(2) R. 1929, 1, 311. — V. plus haut §§ 628 et 634.

(3) R. 1924, 1, 449.

tale. Il avait été suivi d'un arrêté du gouverneur général du 25 février 1927 (2), qui en déterminait les conditions d'application. Cette application avait soulevé de sérieuses difficultés, à raison de la complication de la législation métropolitaine que le décret n'avait pas assez adaptée aux conditions de la colonie. Pour y remédier, et aussi pour organiser l'utilisation des ressources affectées au crédit agricole par la loi du 29 janvier 1929, un nouveau décret du 26 juin 1931 (3) a été substitué au décret du 23 mai 1926, qu'il abroge. L'arrêté du 25 février 1927, a son tour a été abrogé et remplacé par un nouvel arrêté du 30 septembre 1931 (4). Enfin, deux autres décrets, l'un du 4 juin 1931 pour le Cameroun (5), suivi d'un arrêté d'application du commissaire de la République du 9 août suivant (6), l'autre du 12 novembre 1931 pour l'Afrique équatoriale (7), suivi d'un arrêté d'application du gouverneur général du 7 décembre suivant (8), ont étendu, avec modifications, à ce gouvernement général et à ce territoire la législation spéciale à l'Afrique occidentale résultant du décret du 26 juin 1931. Le décret du 4 juin 1931, concernant le Cameroun, a été complété par un décret du 4 décembre suivant (9), autorisant dans le territoire la constitution des syndicats ou associations agricoles.

Le décret du 26 juin 1931 pour l'Afrique occidentale, le plus complet des trois décrets susvisés, contient une triple réglementation. Il organise les instruments de crédit : caisses centrales et caisses locales de crédit agricole ; il autorise et réglemente les sociétés, associations et caisses qui peuvent bénéficier de ces prêts ; il détermine, enfin, les avances du gouvernement général, la dotation du crédit agricole, et d'une manière générale les ressources qui permettent et assurent le fonctionnement des caisses de crédit, ainsi que l'inspection et le contrôle de ces caisses.

Les caisses centrales peuvent être créées, par arrêté du gouverneur général, dans chaque colonie du gouvernement général. Elles constituent des établissements publics, possèdent l'autonomie financière, et sont administrées par un conseil d'administration composé, sous la présidence du secrétaire général, de fonctionnaires auxquels sont adjoints des délégués des chambres d'agriculture et des notables. Elles consentent directement, aux membres individuels des caisses locales ou aux collectivités affiliées à ces caisses, des prêts à long terme, d'une durée maximum de 15 ans, pouvant atteindre, pour les particuliers, un maximum de 25.000 francs, et pour les collectivités, quatre fois le capital versé, en argent ou en nature, de la société emprunteuse. Ces prêts sont remboursables par annuités. Le taux d'intérêt est fixé

(1) R. 1926, 1, 499.
(2) R. 1928, 1, 106.
(3) R. 1931, 1, 462.
(4) R. 1932, 1, 211. — Modifié le 30 avril 1932 (J. O. Afrique occid. 14 mai 1932).
(5) R. 1931, 1, 479.
(6) R. 1932, 1, 570.
(7) R. 1932, 1, 159.
(8) R. 1932, 1, 185.
(9) R. 1932, 1, 176. — Modifié le 23 mai 1932 (R. 1932).

par arrêté du gouverneur général : il doit être inférieur de 1 % au moins au taux d'escompte de la Banque de l'Afrique occidentale, sans pouvoir descendre au-dessous de 3 %. Elles consentent également des prêts à moyen terme, remboursables par annuités dans le délai maximum de cinq ans, pour l'achat de matériel ou de bétail, la mise en valeur ou l'amélioration d'exploitations agricoles, l'achat et l'utilisation en commun de matériel, d'animaux ou de produits, l'exécution de travaux collectifs d'intérêt agricole ; — et des prêts à court terme, dont la durée ne dépasse pas celle de l'opération agricole pour laquelle ils sont consentis, qui doit en principe être réalisée au cours de la campagne.

Les caisses locales de crédit agricole, indigènes ou européennes, sont des sociétés particulières, qui peuvent se fonder partout où il existe une caisse centrale, et dont les statuts sont approuvées par le lieutenant-gouverneur. Elles ont la personnalité civile, et peuvent comprendre parmi leurs membres les collectivités ci-après énumérées, ou leurs membres. Les sociétaires sont responsables, dans la mesure indiquée par les statuts, des engagements de la caisse. Les opérations de ces caisses consistent à consentir à leurs sociétaires des prêts à court terme, sauf à faire escompter à la caisse centrale les effets par eux souscrits ; à leur consentir des prêts à moyen terme, avec l'autorisation de la caisse centrale et les fonds par elles fournis ; enfin à transmettre à la caisse centrale, avec leur avis et sous leur responsabilité, les demandes de prêts à long terme.

Le décret énumère cinq sortes de sociétés ou d'associations pouvant s'affilier aux caisses de crédit agricole :

1° les sociétés indigènes de prévoyance dont il a été question plus haut ;

2° les associations agricoles, dont la formation peut être autorisée entre propriétaires ou exploitants de même statut. Ces associations, qui ont la personnalité civile et dont les statuts doivent être approuvés par le lieutenant-gouverneur, ont pour but « de faciliter à leurs membres la pratique de la mutualité et de la solidarité par la mise en commun de leurs efforts et de leurs moyens individuels ». Elles jouent, ainsi que les suivantes, le rôle des syndicats agricoles de la métropole ;

3° les sociétés coopératives agricoles, qui possèdent aussi la personnalité civile, ne sont pas restreintes aux individus de même staut, et ont pour but de faire ou de faciliter toutes les opérations agricoles d'intérêt collectif ;

4° les caisses d'assurances et de réassurances mutuelles ;

5° les associations d'intérêt général agricole, qui jouent le rôle des associations syndicales de la métropole.

Les ressources servant aux opérations des caises de crédit agricole sont centralisées dans un compte spécial, ouvert dans les services hors budget du gouvernement général sous le titre de « dotation du service agricole », auquel sont portées les redevances et avances de la Banque de l'Afrique occidentale, précisées plus haut, auxquelles il faut ajouter les revenus des parts bénéficiaires de cette banque attribuées au gouvernement général,

la partie des fonds provenant de la réévaluation de l'encaisse affectée au crédit agricole, et autres ressources accessoires. Le gouvernement général puise dans ce compte de quoi consentir aux caisses centrales des avances pour prêts à court, moyen ou long terme.

Enfin, une commission consultative du crédit agricole est chargée de la répartition des avances faites aux caisses centrales, ainsi que du contrôle des caisses, sociétés ou associations, concurremment avec les inspecteurs des affaires administratives et les fonctionnaires spécialement désignés à cet effet. La caisse nationale de crédit agricole exerce de plus, d'accord avec le ministre des colonies, son contrôle sur les caisses de crédit agricole auxquelles elle a consenti des avances.

Le décret du 4 juin 1931, pour le Cameroun, reproduit en substance les dispositions du décret du 26 juin 1931 pour l'Afrique occidentale. Les différences les plus saillantes consistent en ce qu'il ne comporte qu'une caisse centrale, et en ce que l'énumération des sociétés ou associations agricoles est assez différente. Ces collectivités sont : 1° les sociétés de prévoyance indigène ; 2° les associations agricoles indigènes ; 3° les syndicats agricoles ; 4° les sociétés coopératives agricoles ; 5° les associations syndicales. De plus, la dotation du crédit agricole ne comprend aucune partie de l'avance de 10 millions imposée à la Banque de l'Afrique occidentale comme il a été dit plus haut, mais seulement la part attribuée au territoire de la redevance sur la circulation fiduciaire et des revenus attachés aux parts bénéficiaires attribuées aux colonies. — Le décret a été suivi d'un règlement d'application du commissaire de la République du 9 août 1931 (1).

Le décret du 12 novembre 1931, pour l'Afrique équatoriale, par contre, réduit l'institution aux proportions les plus simples. Une seule caisse de crédit agricole, établissement public possédant l'autonomie financière, et disposant de la dotation du crédit agricole dont elle assure la gestion, consent directement, ou par l'organe de ses succursales établies au chef-lieu de chaque colonie, des prêts à court terme à toute personne exploitant un domaine agricole, et des prêts à moyen terme à toute personne titulaire d'une concession rurale ou d'un permis d'occuper. Il n'est créé ni prévu aucune institution ni association fondée sur le principe de la mutualité. — Un règlement d'application a été édicté par arrêté du gouverneur général du 7 décembre 1931 (2).

§ 654

Madagascar. — Le crédit, la mutualité et la coopération agricoles ont été organisés à Madagascar par décret du 18 avril 1930 (3), modifié le 19 août 1931 (4) et le 18 septembre 1932 (5).

(1) R. 1932, 1, 570.
(2) R. 1932, 1, 185.
(3) R. 1930, 1, 475.
(4) R. 1932, 1, 116.
(5) R. 1933.

La structure générale de cette organisation est la même que celle de l'Afrique occidentale : caisses de crédit agricole mutuel, sociétés et associations agricoles, ressources constituées par avances du gouvernement général. Mais elle en diffère sensiblement dans le détail.

Les caisses de crédit agricole mutuel forment 3 échelons : les caisses locales, comprenant des caisses indigènes et des caisses pour colons de statut métropolitain et assimilés, les caisses régionales, et la caisse centrale. Cette dernière est un établissement public ayant l'autonomie financière : les autres sont des établissements privés fondés avec l'autorisation du gouvernement et ayant la personnalité civile.

Les sociétés et associations qui peuvent s'affilier à ces caisses sont : 1° les associations agricoles, formées entre propriétaires et exploitants de même statut ; les sociétés coopératives agricoles ; les associations syndicales, dont la constitution a fait l'objet d'un décret spécial du 3 juin 1913 (1) ; les sociétés d'assurances et de réassurances mutuelles ; les fokonolona et associations de fokonolona.

Les ressources de la caisse centrale sont constituées, comme dans les colonies d'Afrique continentale, par les avances, redevances et dividendes des parts bénéficiaires, résultant de la convention avec la Banque de Madagascar, approuvée par la loi du 22 décembre 1925 (2), et par les avances sans intérêts consenties par le gouvernement général, aux conditions fixées par un arrêté à prendre par le gouverneur général. Cet arrêté a été pris en effet le 22 novembre 1930 (3).

§ 655

Ensemble des colonies. — Avances par la caisse nationale de crédit agricole. — Une loi du 10 juillet 1931, déjà mentionnée plus haut (4), a autorisé la caisse nationale de crédit agricole à consentir aux institutions de crédit agricole mutuel constituées dans les colonies, pays de protectorat ou territoires sous mandat, des avances ou des ouvertures de crédit à court terme, avec la garantie de l'autorité locale, dans la limite d'une somme totale de 100 millions de francs, pour favoriser le développement des opérations de crédit de ces institutions.

Il a été expliqué que les formalités de l'approbation de cette garantie ont été simplifiées et que, par dérogation aux dispositions de l'article 127 § A de la loi du 13 juillet 1911 (5), et sous réserve des prérogatives reconnues aux conseils généraux par les textes réglementaires, l'autorisation de garantir les avances est donnée par décrets simples, mais pris sous le contre-seing des ministres des colonies, de l'agriculture, des finances et du budget.

---

(1) R. 1913, 1, 680.
(2) V. plus haut § 633, p. 617.
(3) R. 1931, 1, 636.
(4) R. 1932, 1, 12. — V. Ch. IX § 345, p. 56.
(5) R. 1911, 1, 603. — V. *ibid*, p. 53.

En exécution de cette loi, plusieurs décrets du 4 décembre 1931 (1) ont réparti entre l'Afrique occidentale, l'Indo-Chine, Madagascar, le Cameroun, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion une somme globale de 50 millions de francs, mise à leur disposition par la caisse nationale de crédit agricole, et autorisé les gouvernements généraux et gouvernements de ces colonies et territoires à garantir les avances ou ouvertures de crédit de cette caisse en capital, intérêts et autres accessoires.

(1) R. 1932, 1, 221

CHAPITRE XVIII

CHAMBRES DE COMMERCE, D'INDUSTRIE ET D'AGRICULTURE

par M. Georges WIDAL

SECTION Ire

Historique.

§ 656

Législation métropolitaine. — Les chambres de commerce sont une très ancienne institution métropolitaine qui a été transportée aux colonies. Il n'est donc pas hors de propos de rappeler ici, pour l'intelligence de l'adaptation aux colonies de la législation métropolitaine, que les textes essentiels à l'historique des chambres de commerce de France sont : 1° le décret du 3 septembre 1851, aujourd'hui abrogé, qui a posé en principe qu'une chambre de commerce ne pouvait être créée que par décret en Conseil d'Etat, qui a confié aux chambres de commerce l'administration des bourses de commerce et de tous établissements créés pour les besoins du commerce au moyen de contributions spéciales sur les commerçants, et qui a déclaré les chambres de commerce établissements d'utilité publique ; 2° la loi du 9 avril 1898, qui a abrogé le décret de 1851, déclaré les chambres de commerce établissements publics, décidé qu'il y en aurait une au moins par département, élargi leurs attributions, et les a autorisées à se concerter entre elles pour des services ou des travaux d'intérêt commun ; 3° la loi du 19 février 1908, qui a assimilé, pour l'électorat et l'éligibilité, les élections aux chambres de commerce aux élections pour les tribunaux de commerce ; 4° la loi du 11 décembre 1924, qui a rendu éligibles aux chambres de commerce les femmes commerçantes ou anciennes commerçantes.

Cette dernière loi, seule, se déclare, par son article 2, applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion. Les précédentes étaient muettes sur ces trois colonies, qui, à l'époque de leur promulgation, n'avaient pas encore été dotées de chambres de commerce sur le modèle métropolitain.

Les chambres d'agriculture, dont la création remonte à la loi du 20 mars 1851 et au décret du 25 mars 1852, ont été constituées, avec leur organisation actuelle, par les lois des 25 octobre 1919 et 3 janvier 1924, cette dernière complétée par décrets

des 16 décembre 1924 et 30 mars 1929. Comme les chambres de commerce, elles se recrutent à l'élection, mais elles comprennent des délégués des associations et syndicats agricoles. Elles sont des établissements publics investis de la personnalité civile, pouvant être chargés de services publics.

§ 657

Législation coloniale. — Toute cette législation est assez récente. Par la force des choses, la législation coloniale l'est encore plus.

Pendant longtemps, des chambres consultatives avaient été instituées dans la plupart des colonies par arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux. Investis par les textes organiques du pouvoir d'organiser les services, ils avaient pu, très légitimement, créer ces corps spéciaux, réglementer leur composition, l'élection ou la nomination de leurs membres, leurs attributions et leur fonctionnement. Mais ils étaient impuissants à leur attribuer la personnalité civile, à les constituer en établissements publics ou même en établissements d'utilité publique, et à autoriser des impositions dont le produit leur serait attribué.

Même dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, l'institution des chambres de commerce a été, dès l'origine, régie par des arrêtés des gouverneurs : aucun des articles des ordonnances de 1825 et 1827 ne leur en attribuait expressément le pouvoir, mais ce pouvoir ne leur était pas non plus refusé, et pouvait être considéré comme résultant des termes généraux de l'article 30 (31) (1). Les arrêtés des gouverneurs ont continué à être rendus, même après le sénatus-consulte du 3 mai 1854, comme étant relatifs à une matière d'administration et de police laissée à leur réglementation par l'article 9 de ce sénatus-consulte.

Les décrets qui ont déterminé les pouvoirs des gouverneurs généraux, et la disposition très générale de l'article 50 du décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies, reproduite par l'article 82 du décret du 30 décembre 1912 (2), ne laissent aucun doute sur les pouvoirs des chefs de colonies.

§ 658

Martinique, Guadeloupe et Réunion. — Chambres de commerce. — L'institution de chambres de commerce par arrêtés des gouverneurs remonte, à la Martinique, à une ordonnance locale du 17 juillet 1920, créant à Fort-de-France et à Saint-Pierre deux « bureaux de commerce », réorganisés par arrêtés des 5 avril 1848 et 17 mars 1855 ; — à la Guadeloupe, à un

(1) Art. 30 (31), § 1er : — Le gouverneur se fait rendre compte des mouvements du commerce, et prend les mesures qui sont en son pouvoir pour en encourager les opérations et en favoriser les progrès.

(2) V. t. 1er, Ch. III, § 136, p. 324.

arrêté du 31 juillet 1832, créant deux chambres de commerce à la Basse-Terre et à Pointe-à-Pitre, remanié par arrêtés des 8 novembre 1852 et 29 octobre 1861 ; — à la Réunion, à un arrêté du 4 juillet 1829, créant un bureau de commerce, transformé en chambre de commerce l'année suivante, et régi d'abord par arrêtés des 7 août 1830, 2 février et 22 décembre 1832, puis par arrêté du 4 août 1849, modifié le 15 mai 1850. Un arrêté du 4 mai 1857 (1) avait, à raison de l'abstention des électeurs, rendu la nomination des membres de la chambre au gouverneur: mais l'arrêté de 1849 avait été remis en vigueur le 28 mars 1871.

Lorsque la nouvelle législation de 1898 et 1908 eut remanié les chambres de commerce de la métropole en leur accordant une très large autonomie et en les mettant en mesure d'entreprendre de grands travaux et d'assumer l'administration de nombreux établissements, les chambres de commerce des trois colonies émirent aussitôt des vœux pour que cette législation leur fût étendue. L'application directe n'en fut pas jugée possible, à cause des conditions particulières des trois colonies, et surtout à raison des attributions reconnues par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 aux conseils généraux, en matière de taxes et de concessions de travaux publics. Des décrets spéciaux furent en conséquence élaborés. Le premier fut rendu pour la Guadeloupe le 22 novembre 1912 (2). Il instituait deux chambres de commerce à la Basse-Terre et à Pointe-à-Pitre, les déclarait établissements publics, déterminait les conditions d'électorat et d'éligibilité, les attributions des chambres et leur organisation financière. Deux décrets des 17 novembre 1925 (3) et 22 avril 1928 (4) ont élargi le droit électoral et l'autonomie des chambres. A la Martinique, un décret du 25 avril 1914 (5) a institué une chambre de commerce à Fort-de-France, qualifiée d'établissement public, déterminé ses attributions, ainsi que le régime électoral, qui a ce caractère particulier que les électeurs sont répartis en catégories, définies depuis par décret du 31 mars 1917 (6). A la Réunion, un décret du 19 novembre 1915 (7) a institué à St-Denis une chambre de commerce, dans des termes à peu près identiques à ceux du décret du 22 novembre 1912 pour la Guadeloupe.

Chambres d'agriculture. — Outre les chambres de commerce, des chambres d'agriculture ont aussi été créées dans ces colonies par arrêtés locaux. C'est ainsi qu'à la Guadeloupe, trois chambres d'agriculture ont été instituées par arrêté du 8 novembre 1852, remanié le 14 février 1890, puis le 23 avril 1903 (8). Des taxes

(1) V. le texte des arrêtés de 1849, 1850 et 1857 dans Delabarre de Nanteuil, t. 1er, vo Chambre de commerce, p. 294.
(2) R. 1913, 1, 258.
(3) R. 1926, 1, 120.
(4) R. 1928, 1, 456.
(5) R. 1914, 1, 628. — Rectifié sur un point de détail par décret du 8 novembre 1914 (R. 1915, 1, 433).
(6) R. 1917, 1, 245.
(7) R. 1916, 1, 137.
(8) Modifié le 4 mai 1916 (R. 1918, 1, 247).

ont même été instituées à leur profit par délibération du conseil général approuvée par décret : mais aucun acte du pouvoir central n'a encore régularisé leur situation. A la Réunion, où une chambre consultative d'agriculture avait été créée en 1854, et réorganisée en 1888 et 1893, un décret du 30 septembre 1926 (1) l'a reconstituée en adaptant à la colonie les traits essentiels de la loi du 3 janvier 1924 : régime électoral, reconnaissance comme personne morale et établissement public ; avis obligatoires sur des matières déterminées ; fondation, administration ou subvention d'établissements ou services d'utilité générale agricole, budget et emprunts.

Une loi du 31 décembre 1927 (2) a institué à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion des commissions consultatives du travail et de l'agriculture, chargées d'étudier les questions relatives au développement de la production coloniale et de donner leur avis sur les rapports entre producteurs et salariés, fabricants et planteurs. Elles sont composées en nombre égal de délégués des industriels et des planteurs et de fonctionnaires. Il en a été créé à la Guadeloupe par arrêté du gouverneur du 11 décembre 1928 (3), à la Martinique par arrêté du 11 janvier 1929 (4), à la Réunion par arrêté du 4 août 1928 (5).

§ 659

Colonies soumises en tout ou en partie au régime des arrêtés. — En ce qui concerne les colonies autres que les Antilles et la Réunion, deux d'entre elles, et un territoire, sont encore aujourd'hui sous le régime des arrêtés locaux, aussi bien pour les chambres de commerce que pour les chambres d'agriculture, aucun décret n'y ayant transporté ni adapté la législation métropolitaine.

Guyane. — A la Guyane, une chambre de commerce a été créée par arrêté du 9 mai 1881, et une chambre d'agriculture par arrêté du 19 janvier 1888, réorganisée par arrêté du 24 avril 1896.

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale ,un arrêté du commissaire général du Congo du 2 mars 1899 avait institué à Libreville un comité du commerce et de l'agriculture, réorganisé le 24 octobre 1901. Le 9 juillet 1903, un arrêté créait un «comité du commerce et de l'agriculture des possessions françaises du Congo», composé de membres nommés par le commissaire général. Remanié le 4 juillet 1907 (6), cet arrêté était abrogé et remplacé, le 31 juillet 1912 (7), par un arrêté du gouverneur général instituant à Libreville, à Brazzaville, à Bangui et à Cap-Lopez quatre comités consultatifs du commerce, de l'agriculture et de l'indus-

(1) R. 1926, 1, 793.
(2) R. 1928, 1, 137.
(3) R. 1929, 1, 197.
(4) R. 1929, 1, 333.
(5) R. 1928, 1, 690.
(6) R. 1908, 1, 466.
(7) R. 1915, 1, 69. — Modifié le 1er mai 1915 (R. 1917, 1, 153).

trie, dont les membres étaient nommés par les lieutenants-gouverneurs, et dont les fonctions se réduisaient à émettre des avis sur les questions dont ils étaient saisis. Le 4 août 1916 (1), un arrêté du gouverneur général créait un nouveau comité à Fort-Lamy.

Togo. — Dans le territoire du Togo, une chambre de commerce a été instituée à Lomé par arrêté du commissaire de la République du 21 juin 1921 (2), et réorganisée par arrêté du 8 décembre 1924 (3), puis par arrêté du 18 janvier 1928 (4). Cette chambre, qui prend le nom de « chambre de commerce du territoire du Togo placé sous le mandat de la France », est composée de dix membres élus par les patentés français, étrangers ou indigènes, dont l'arrêté réglemente l'électorat et l'éligibilité, ainsi que la procédure et le contentieux (5), le fonctionnement et les attributions civiles et financières. L'article 32 accorde à la chambre la personnalité civile et la capacité nécessaire pour administrer des établissements ; l'article 33 l'habilite à recevoir des dons et legs et à posséder des immeubles ; l'article 36 prévoit qu'elle pourra être autorisée à contracter des emprunts et à percevoir des taxes. Ces dispositions sont-elles légales ? L'arrêté ne vise, et ne pouvait viser, que le décret du 23 mai 1921 sur les pouvoirs du commissaire de la République, ce qui semble bien insuffisant (6).

Une taxe sur le chiffre d'affaires et une taxe sur le tonnage, instituées au profit de la chambre de commerce par arrêté du commissaire de la République des 20 juin 1922 et 28 février 1924 (7), ont été approuvées par décrets des 27 septembre 1922 et 27 avril 1924 (8).

Océanie. — En Océanie, la chambre de commerce a été réorganisée par décret, comme il sera dit plus loin : mais la chambre d'agriculture en est restée au régime des arrêtés. Créée sous le nom de chambre d'agriculture de Taïti et de Moorea, par arrêté du 27 mai 1884, remanié les 17 mars 1887, 25 janvier 1894, 28 mai 1897, 8 octobre 1903 (9), 27 mai 1911 (10), 13 septembre 1913, devenue, par arrêté du 27 novembre 1920, « chambre d'agriculture des Etablissements français de l'Océanie », elle a été réor-

(1) R. 1918, 1, 74.
(2) R. 1922, 1, 379. — Modifié les 17 et 28 décembre 1921 et 16 novembre 1922 (R. 1923, 1, 465).
(3) R. 1926, 1, 407.
(4) R. 1929, 1, 389. — Complété par arrêtés des 12 juillet 1928 (*ibid*)., 8 février 1929 (R. 1930, 1, 366) et 20 juillet 1929 (R. 1930, 1, 367).
(5) Le commissaire de la République se réserve de statuer en dernier ressort, aussi bien sur le contentieux de la liste électorale (art. 9) que sur le contentieux de l'élection (art. 20). D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, en ce qui concerne tout au moins le contentieux de l'élection, cette disposition ne saurait faire obstacle à la compétence du Conseil du contentieux administratif (V. Ch. IV, § 156, p. 373, ch. VI § 225, p. 225, et ch. XIV § 583, p. 525 et 526).
(6) V. Ch. III, § 135, p. 321.
(7) R. 1923, 1, 469 et 1924, 1, 458.
(8) *Ibid.*
(9) Modifié le 21 septembre 1910 (R. 1911, 1, 260).
(10) R. 1913, 1, 66. — Modifié le 19 janvier 1924 (R. 1926, 1, 883).

ganisée par arrêté du 10 août 1926 (1), puis par arrêté du 10 janvier 1928 (2), elle n'a que des attributions consultatives. Elle a pourtant un budget, et peut recevoir des dons et legs, disposition dont la validité peut faire doute. La série des arrêtés précités en réglemente surtout la composition et les élections. Elle est composée de 10 membres élus et de 3 membres de droit. Le contentieux des listes électorales appartient à la commission chargée d'établir la liste des électeurs, qui statue sans appel, et le contentieux des élections est attribué au conseil du contentieux administratif et au Conseil d'Etat.

Nouvelle-Calédonie. — En Nouvelle-Calédonie, également, où la chambre de commerce est réglementée par décret, la chambre d'agriculture est toujours régie par l'arrêté du gouverneur du 22 mai 1919 (3). Composée de membres nommés et de membres élus, elle a des attributions purement consultatives.

§ 660

Autres colonies. — Dans les colonies autres que celles qui viennent d'être mentionnées (et en Nouvelle-Calédonie et en Océanie, pour la chambre de commerce), le régime des arrêtés a été partout remplacé par celui des décrets. Mais ces décrets sont de trois sortes.

Dans quelques colonies, comme la Côte des Somalis, la Nouvelle-Calédonie, l'Océanie, Saint-Pierre et Miquelon, à Madagascar et dans les Etablissements de l'Inde, des décrets ont institué les chambres, fixé leur siège, et déterminé leur composition et leurs attributions, de la même manière que les décrets précités qui ont établi des chambres de commerce aux Antilles et à la Réunion.

En Indo-Chine, les décrets ont édicté des règles générales, laissant au gouverneur général le soin d'instituer chaque chambre et de déterminer les conditions particulières de son institution et de son fonctionnement.

Enfin, en Afrique occidentale et au Cameroun, les décrets ont délégué à peu près tous les pouvoirs législatifs à l'autorité locale.

§ 661

1er groupe. — Côte des Somalis. — Une chambre de commerce avait été instituée dans cette colonie par arrêté du gouverneur du 12 février 1927. Elle n'a pas tardé à être réglementée par un décret, qui porte la date du 25 mai 1912 (4). Aux termes de ce décret, la chambre de commerce est composée de 14 membres, soit 8 français et 6 étrangers, ces derniers comprenant 2 indiens

(1) R. 1927, 1, 948.

(2) R. 1930, 1, 205. — Modifié le 18 avril et le 10 juin 1932 (J. O. Océanie, 1er mai et 16 juin 1932).

(3) R. 1921, 1, 340. — Modifié le 18 juin 1928 (R. 1931, 1, 642), et le 2 juin 1932 (J. O. Nlle Calédonie 1932). Ce dernier arrêté a institué le vote par correspondance.

(4) R. 1912, 1, 907.

et 1 arabe, élus par tous les commerçants français, étrangers ou indigènes. Le décret détermine en détail la confection des listes, sans allusion au contentieux, et la procédure électorale, dont le contentieux est attribué au conseil du contentieux administratif. La chambre de commerce n'est pas déclarée établissement public, mais elle est investie de la personnalité civile, peut fonder ou administrer des établissements, acquérir des immeubles, être déclarée concessionnaire de travaux publics ou chargée de services publics, recevoir des dons et legs, contracter des emprunts. Il est pourvu à ses dépenses par une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes.

Nouvelle-Calédonie. — A la Nouvelle-Calédonie, où une chambre de commerce avait été créée par arrêté du 29 octobre 1879 remanié le 8 mars 1894, la réglementation locale a fait place à un décret du 30 août 1924 (1), très analogue à celui du 25 mai 1912 pour la Côte des Somalis, mais avec des différences tenant aux conditions de la colonie. La « chambre de commerce de Nouméa » se compose de 12 membres, élus par un collège électoral composé exclusivement de citoyens français. Elle est un établissement public, et doit nécessairement être consultée sur un certain nombre de matières. L'imposition additionnelle à la contribution des patentes, dont le produit lui est attribué, doit être votée par le conseil général. Le Conseil du contentieux administratif est constitué juge, aussi bien des réclamations concernant la liste électorale que du contentieux des élections.

Océanie. — En Océanie, une chambre de commerce avait été instituée à Papeete par arrêté du 30 juin 1880, remanié le 23 mai 1884 et le 28 mars 1887, et enfin par arrêté du 30 juin 1903 ; elle a été reconstituée par décret du 10 octobre 1922 (2). Les dispositions de ce décret sont semblables à celles du décret du 30 août 1924 pour la Nouvelle-Calédonie, à cette différence près qu'il n'y est pas question du conseil général, cette assemblée ayant été supprimée en Océanie par décret du 19 mai 1903 (3).

Saint-Pierre et Miquelon. — A Saint-Pierre et Miquelon, où une chambre de commerce avait été créée par arrêté local du 1er août 1878, un autre arrêté du 30 janvier 1925 avait réuni cette chambre au comité consultatif des pêches, pour en faire une chambre de commerce, d'industrie et de pêche. Cette chambre a été reconstituée, sous cette dénomination, par décret du 27 septembre 1926 (4), puis, sous celle de chambre de commerce, par un nouveau décret du 19 août 1929 (5). On retrouve dans ce texte tous les traits essentiels des décrets précités : personnalité civile, caractère d'établissement public, élection des 11 membres

(1) R. 1924, 1, 681.
(2) R. 1923, 1, 196. — Modifié par décret du 16 janvier 1929 (R. 1929, 1, 349).
(3) V. Ch. II, § 47, p. 125.
(4) R. 1926, 1, 801. — Modifié le 27 janvier 1927 (R. 1927, 1, 247).
(5) R. 1930, 1, 94. — Modifié les 27 mars et 1er juillet 1930 (*ibid.*).

par les patentés citoyens français, contentieux des listes et de l'élection attribué au conseil du contentieux administratif, avis obligatoires, fondation et gestion d'établissements, imposition additionnelle aux patentes. On y trouve de plus le droit électoral et l'éligibilité des femmes.

Madagascar. — A Madagascar, la législation a passé par trois phases successives.

Jusqu'en 1919, des arrêtés du gouverneur général avaient institué et remanié des chambres consultatives, sans leur conférer d'autre attribution que celle de donner des avis, et sans tracer d'autres règles que celles de leur élection. Un premier arrêté du 26 février 1902 avait créé des « chambres consultatives de commerce et d'industrie » au chef-lieu de chaque circonscription administrative : un arrêté du même jour créait une chambre d'agriculture à Tamatave et des comices agricoles. L'arrêté relatif aux chambres consultatives avait été remanié par arrêtés des 22 août 1906 (1) et 25 juin 1907 (2). L'arrêté sur la chambre d'agriculture et les comices agricoles avait aussi été remanié par un autre arrêté du 22 août 1906 (3), refondu le 20 février 1912 (4). Une commission consultative du commerce, de l'industrie et de l'agriculture avait été créée aux Comores par arrêté du 1er février 1915 (5). Puis, toute cette législation avait été refondue, comme l'explique une circulaire du gouverneur général du 4 juin 1918 (6), par arrêté de la même date (7), supprimant les comices agricoles et réunissant les chambres de commerce et d'industrie et la chambre d'agriculture en une institution unique : les « chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture ». Un autre arrêté de la même date (8) créait 11 de ces chambres et en fixait le siège.

Ces chambres consultatives était à peine instituées que le décret du 12 juin 1919 (9), qui ouvre la seconde phase de la législation locale, en a autorisé la transformation en « chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture ». Ce décret pose un petit nombre de principes qui sont les suivants : les chambres sont des établissements publics jouissant de la personnalité civile ; elles doivent comprendre chacune deux membres indigènes, l'un représentant les intérêts commerciaux et industriels, l'autre les intérêts agricoles. Leur avis est obligatoire sur une liste de matières. Elles peuvent être autorisées à fonder et à administrer des établissements, à acquérir et à construire des bâtiments, être déclarées

(1) R. 1907, 1, 512.
(2) R. 1908, 1, 611. — Modifié par arrêtés du 23 décembre 1910 (R. 1912, 1, 490) et du 24 avril 1912 (R. 1915, 1, 155).
(3) R. 1907, 1, 515.
(4) R. 1915, 1, 145.
(5) R. 1916, 1, 642.
(6) R. 1920, 1, 654.
(7) R. 1920, 1, 655.
(8) R. 1920, 1, 663.
(9) R. 1921, 1, 797. — Modifié le 2 juillet 1920 (*ibid.*) et le 26 août 1920 (R. 1920, 1, 859).

concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics. Leurs ressources consistent essentiellement en centimes additionnels aux contributions directes. Elles peuvent contracter des emprunts et accepter des dons et legs. Ces principes posés, le décret laisse au gouverneur général le soin d'en poursuivre l'application, d'instituer les chambres et de leur conférer les droits et attributions qu'il jugera utile.

Le gouverneur général ne fit qu'un usage très restreint des pouvoirs que lui conférait ce décret. Un long arrêté, en 69 articles, du 13 avril 1920 (1), réorganisait les chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, mais toujours sous la forme et la dénomination de chambres consultatives, composées de citoyens français avec adjonction de deux membres indigènes, sans les faire bénéficier d'aucun des avantages énumérés par le décret. Un arrêté de la même date (2) réorganisait ou créait 16 de ces chambres.

Pourtant, dès le 14 octobre 1920 (3), un nouvel arrêté transformait en chambres du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, dans les termes du décret du 12 juin 1919, quatre des chambres consultatives, celles de Tananarive, Tamatave, Diégo-Suarez et Majunga. Un arrêté du 26 janvier 1921 (4) ajoutait celle de Nosy-Bé. Le 5 avril suivant (5), un arrêté réglementait la comptabilité financière de ces nouvelles chambres.

Le 6 août 1921 (6), un arrêté prévoyait la création de commissions consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture dans les circonscriptions ou subdivisions ne paraissant pouvoir être rattachées à aucune chambre constituée sous le régime de l'arrêté du 13 avril 1920 ou du décret du 12 juin 1919.

Toute cette législation était refondue par un arrêté du 3 mai 1922 (7), qui réorganisait une fois de plus les chambres consultatives, sans introduire aucun principe essentiel nouveau dans leur organisation. Un arrêté du 17 novembre 1922 (8) réglementait la comptabilité-matières de ces établissements.

Ce régime dura jusqu'au décret du 10 décembre 1928 (9), qui inaugure une dernière phase législative. Cette fois, le décret ne se borne plus à autoriser : il institue, au chef-lieu de chacune des régions administratives, y compris l'archipel des Comores, une chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture. Le gouverneur général peut en créer deux ou plusieurs par région si le besoin s'en fait sentir. Les grandes lignes de leur institution sont les mêmes qu'au décret de 1919 : toutefois, le nombre des membres indigènes

(1) R. 1921, 1, 859.
(2) R. 1921, 1, 809.
(3) R. 1921, 1, 865.
(4) R. 1921, 1, 890. — Modifié le 5 février 1921 (*ibid.*).
(5) R. 1922, 1, 913. — Modifié le 15 mars 1929 (R. 1930, 1, 525).
(6) R. 1922, 1, 936.
(7) R. 1923, 1, 886. — Complété les 3 août 1922 (*ibid.*), 27 février 1924 (R. 1925, 1, 597) et 13 mai 1924 (R. 1925, 1, 605).
(8) R. 1923, 1, 913.
(9) R. 1929, 1, 24[illegible].

n'est pas limité, et les centimes additionnels attribués aux chambres peuvent être perçus sur tous les impôts professionnels et complété par des taxes spéciales.

Ce décret a été suivi d'un arrêté du gouverneur général du 12 novembre 1930 (1), en 67 articles, presque entièrement consacré à la composition des chambres, aux élections, au fonctionnement et au règlement intérieur, à la détermination des motifs et de la procédure des dissolutions et remplacements provisoires, conformément à la délégation conférée au gouverneur général par l'article 12 du décret. Le contentieux des listes électorales et celui des élections est attribué au conseil du contentieux administratif. Les délibérations prises en infraction au décret ou à l'arrêté sont nulles, et la nullité en est prononcée par le gouverneur général en conseil d'administration. La création de commissions consultatives est prévue comme par le passé.

Des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture ont été crées à Nossi-Bé et à Mananjary par arrêté du 26 décembre 1930 (2).

L'arrêté du 12 novembre 1930 a été rendu applicable aux Comores, avec quelques modifications, par arrêté du 26 décembre 1930 (3).

Des commissions consultatives ont été créées à Antalaha, Fénérive, Sainte-Marie, Vatomandry, Ambositra et Moramanga par arrêté du 21 mars 1931 (4).

Un arrêté du 30 mai 1931 (5) a réglementé à nouveau la comptabilité financière des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture.

Inde. — Une « commission agricole et commerciale » avait été créée à Pondichéry, en 1854, par arrêté du gouverneur. Puis elle s'était scindée en chambre de commerce, réorganisée le 13 août 1879, et en chambre d'agriculture, réorganisée à son tour le 27 septembre 1888.

Un décret du 7 mars 1914 (6) a réorganisé la chambre de commerce de Pondichéry sur le modèle des chambres métropolitaines, en lui conférant, ce que les arrêtés locaux n'avaient pu faire, la personnalité civile et la qualité d'établissement public. Ce décret est une réglementation complète et ne prévoit même pas un arrêté d'exécution à rendre par le gouverneur. Ses dispositions sont en substance les mêmes que celles des décrets analysés plus haut. A noter que la chambre comprend 15 membres, dont 9 européens et 6 indigènes ; que les électeurs sont divisés en deux listes : les citoyens français et les sujets français ; que les femmes peuvent être électrices, mais non éligibles; que le contentieux de la liste électorale est attribué, comme dans la métropole, au juge de paix, sauf pourvoi en cassation ; qu'il est renvoyé aux « règlements en vigueur » pour les déterminations des revenus de la chambre.

(1) R. 1932, 1, 530. — Modifié le 23 mai 1932 (J. O. Madagascar, 28 mai 1932).
(2) R. 1932, 1, 543.
(3) *Ibid.* — Modifié le 23 mai 1932 (J. O. Madagascar, 28 mai 1932).
(4) R. 1932, 1, 550.
(5) R. 1932, 1, 555. — Modifié le 23 mai 1932 (J. O. Madagascar, 28 mai 1932).
(6) R. 1914, 1, 565.

Quant à la chambre d'agriculture, dont les règlements avaient été codifiés par arrêté du gouverneur du 5 avril 1918 (1), et qui avait ensuite été réorganisée par arrêté du 28 septembre 1923 (2), elle a été transformée en chambre du type métropolitain, tel qu'il résulte des lois de 1919 et 1924, par décret du 17 janvier 1926 (3), peu après modifié et refondu par décret du 26 août 1926 (4). Ces décrets ne créent pas de chambre d'agriculture : mais ils autorisent le gouverneur de la colonie à en instituer une dans chacun des Établissements, et ils déterminent leur statut, ne laissant au gouverneur que le soin d'en fixer les conditions d'application, spécialement la procédure électorale. Ces chambres se composent de douze membres élus, dont six européens et six indigènes, et de deux délégués des caisses communes et syndicats agricoles. Il n'est pas question de taxes, autres que celles qui sont perçues en rémunération des services rendus.

Conformément à ces dispositions, un arrêté du gouverneur du 19 avril 1927 (5) a créé une chambre d'agriculture à Pondichéry et une à Karikal.

§ 662

2e groupe. — Indo-Chine. — Chambres de commerce. — En Indo-Chine, les chambres de commerce et les chambres d'agriculture ont été, pendant une longue période, organisées par arrêtés du gouverneur général. La première chambre de commerce était créée en Cochinchine, par arrêté du gouverneur du 30 septembre 1868 (6). — Les chambres de commerce de Haïphong et de Hanoï, au Tonkin, étaient créées par arrêtés des 23 novembre 1884 et 3 juin 1886, et réorganisées par arrêté du 16 février 1889, modifié le 21 septembre suivant. Enfin, le 14 novembre 1901, intervenait un arrêté réglementaire du gouverneur général « réglant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des chambres de commerce de l'Indo-Chine » (7).

C'est précisément cet arrêté du 14 novembre 1901 qui a fait naître la question de la délimitation des pouvoirs entre le gouverneur général et le gouverneur métropolitain. Cet arrêté ne conférait point expressément la personnalité civile aux chambres de commerce : mais plusieurs de ses dispositions l'impliquaient nécessairement. C'est ainsi que l'article 4 autorisait les chambres de commerce à fonder et à gérer des établissements ; l'article 5, à acquérir ou à construire des bâtiments ; l'article 6, à devenir concessionnaires de travaux publics ; l'article 22, à contracter des emprunts. L'administration centrale conçut des doutes qui

(1) R. 1922, 1, 178.
(2) R. 1924, 1, 590.
(3) R. 1926, 1, 318.
(4) R. 1926, 1, 738.
(5) R. 1930, 1, 195.
(6) Modifié les 28 juillet 1883, 31 mars 1885 et 20 mars 1889.
(7) Recueil de Casanova, p. 207. — Modifié les 2 février 1902, 23 janvier 1909 (R. 1910, 1, 222), 2 février 1910 (R. 1911, 1, 191).

furent soumis au Conseil d'État. Par avis du 30 juin 1908, la section des finances déclara que la personnalité civile ne pouvait être attribuée aux établissements publics des colonies que par décret. D'autre part, à deux reprises différentes, par contrat passé avec la chambre de commerce de Haïphong pour l'exploitation des docks et magasins généraux de cette ville, le gouverneur général lui avait concédé le produit de diverses taxes, et le traité avait été approuvé par décret du 18 août 1905 (1). Ce contrat avait été remplacé par un autre, concédant le produit de nouvelles taxes, dont l'approbation était demandée au gouvernement métropolitain. Il fut jugé nécessaire de distinguer entre les taxes qui avaient le caractère très net de rémunération d'un service rendu, et qui pouvaient, à ce titre, être approuvées par le gouverneur général, et celles qui, tout en profitant à une chambre de commerce, présentaient le caractère de contributions créées pour faire face à des charges incombant normalement au budget général de l'Indo-Chine, et ne pouvaient par suite être approuvées que par décret. C'est pourquoi deux décrets furent rendus le 25 avril 1910 (3) : l'un approuvant l'arrêté du 14 novembre 1901, et couvrant ainsi l'irrégularité résultant de l'insuffisance des pouvoirs du gouverneur général ; l'autre abrogeant le décret d'approbation précédent, distinguant deux sortes de taxes, approuvant les unes, et abandonnant les autres à l'approbation du gouverneur général.

Ce précédent fit aussitôt loi. Deux arrêtés modificatifs d'articles de l'arrêté du 14 novembre 1901 furent approuvés par décrets (4). D'autre part, les taxes attribuées aux chambres de commerce qui avaient le caractère d'un service rendu cessèrent d'être approuvées (5) ; les autres continuent à l'être (6).

Mais la situation était incorrecte et ne pouvait durer. Aussi un décret fut-il rendu le 27 mai 1922, portant réorganisation et déterminant les attributions des chambres de commerce de l'Indo-Chine (7). Ce décret ne laisse au gouverneur général que l'institution de chaque chambre en particulier et la détermination de sa circonscription et de sa composition, à la seule condition que le nombre des membres titulaires ne soit ni inférieur à 11, ni supérieur à 21, et qu'elle comprenne des membres indigènes. Sous cette réserve, le décret réglemente en détail l'organisation

---

(1) R. 1906, 1, 460.
(2) Ch. X, § 366, p. 79, et § 379, p. 110.
(3) R. 1910, 1, 692.
(4) Arrêté du 21 juillet 1914, approuvé par décret du 16 octobre suivant (R. 1916, 1, 322). Arrêté du 17 janvier 1916, approuvé par décret du 12 mars suivant (R. 1917, 1, 493). Les articles modifiés n'étaient pas de ceux qui impliquaient la personnalité civile des chambres de commerce ; mais ils avaient été approuvés avec l'ensemble de l'arrêté par un premier décret : l'approbation était donc nécessaire pour leur modification.
(5) V. Arr. gouv. gén. 25 septembre 1928 (R. 1929, 1, 571) relatif à des taxes attribuées à la chambre de commerce et au port autonome de Haïphong.
(6) D. 29 novembre 1921 (R. 1922, 1, 260).
(7) R. 1922, 1, 783. — Modifié par décrets des 8 février 1929 (R. 1929, 1, 340) et 17 février 1930 (R. 1930, 1, 248).

des chambres de commerce, sur le modèle de la loi métropolitaine de 1898. L'article 5 admet les femmes au nombre des électeurs.

Le décret du 27 mai 1922 n'a reçu d'application qu'en Cochinchine et au Tonkin, le reste de l'Indo-Chine étant soumis, comme il sera dit plus loin, au régime des chambres mixtes.

La chambre de commerce de Saigon a été réorganisée, sur la base du nouveau décret et dans la limite des pouvoirs laissés au gouverneur général, par arrêté du 9 août 1922 (1), abrogé depuis et remplacé par un arrêté du 3 juillet 1931 (2). Les chambres de commerce de Hanoï et de Haïphong ont été réorganisées,dans les mêmes conditions, par arrêté du 27 octobre 1922 (3).

Chambres d'agriculture. — En même temps que les chambres de commerce, des arrêtés locaux avaient aussi créé, en Cochinchine et au Tonkin, des chambres d'agriculture. La plus ancienne avait été instituée au Tonkin, sous le nom de comice agricole et industriel, par arrêté du 20 mars 1885 : puis, sous le nom de chambre d'agriculture, par arrêté du 10 février 1894. Elle avait été reconstituée par arrêté du 24 février 1900 (4). En Cochinchine, un arrêté du gouverneur général du 30 avril 1897 (5) avait aussi créé une chambre d'agriculture. Un arrêté général du 30 novembre 1909 (6) avait réglementé toutes les chambres d'agriculture par mesures d'ensemble. Cet arrêté avait les mêmes défauts que celui du 14 novembre 1901, concernant les chambres de commerce. Il conférait aux chambres d'agriculture diverses attributions, telles que la fondation et l'administration d'établissements, l'acquisition ou la construction de bâtiments, la concession de travaux publics, l'aptitude à recevoir des dons et legs, à emprunter et à ester en justice, impliquant nécessairement la personnalité civile. L'irrégularité de ces dispositions conduisit à statuer par décret, comme il avait été fait pour les chambres de commerce. Peu après que la loi du 3 janvier 1924 eut réglementé les chambres d'agriculture de la métropole, un décret du 30 avril 1925 (6), s'inspirant de cette loi et du décret du 27 mai 1922 relatif aux chambres de commerce,conféra aux chambres d'agriculture la qualité d'éta-

(1) R. 1923, 1, 688. — Modifié les 14 mai 1923 (R. 1924, 1, 516), 20 juillet 1926 (R. 1927, 1, 666), 12 février 1927 (R. 1928, 1, 289), 26 mars 1927 (R. 1928, 1, 293), 1er août 1930 (R. 1931, 1, 387), 8 janvier 1931 (R. 1932, 1, 336).

(2) R. 1932, 1, 372.

(3) R. 1923, 1, 752. — Modifié les 13 février 1923 (R. 1924, 1, 499), 13, juin 1925 (R. 1926, 1, 601), 30 octobre 1925 (R. 1926, 1, 641), 20 juillet 1926 (R. 1927, 1, 666), 6 décembre 1930 (R. 1931, 1, 431).

(4) R. 1900, 1, 223.

(5) Recueil Casanova, p. 108. — Modifié les 25 août 1898 (*ibid.*, p. 145) et 22 mai 1907 (R. 1908, 1, 283).

(6) Recueil Casanova, p. 477. — Modifié les 19 mai 1910 (R. 1911, 1, 440), 2 juillet 1912 (R. 1913, 1, 826), 27 mars 1914 (R. Casanova, p. 277) et 2 septembre 1916 (R. 1917, 1, 646). — Sous ce régime, le chambre d'agriculture du Tonkin était devenue chambre d'agriculture du Tonkin et au Nord-Annam (arrêté du 17 février 1911, R. 1913, 1, 354).

(7) R. 1925, 1, 573. — Modifié les 24 novembre 1928 (R. 1929, 1, 226) et 4 mars 1929 (*ibid.*, 341).

blissements publics et régla leur statut, ne laissant au gouverneur général que le soin d'instituer chacune d'elles, et d'en déterminer la composition et la circonscription.

En exécution de ce décret, la chambre d'agriculture de la Cochinchine a été réorganisée par arrêté du 10 juillet 1925 (1), et celle du Tonkin (2) par arrêté du 30 octobre suivant (3).

La comptabilité des chambres d'agriculture a été réglementée par arrêté du 20 juillet 1926 (4).

Chambres mixtes. — En Annam, au Cambodge et au Laos, il a été institué, dès l'origine, des chambres mixtes de commerce et d'agriculture, qui subsistent encore aujourd'hui. La première a été créée au Cambodge par arrêté du gouverneur général du 30 avril 1897 (5), et réorganisée par arrêté du 6 août 1903 (6). En Annam, une chambre mixte, avec siège à Tourane, avait aussi été instituée par arrêté du 4 mai 1897 (7), réorganisée par arrêté du 25 février 1913 (8), puis par arrêté du 13 février 1916, approuvé par décret du 12 octobre 1917 (9).

La situation était aussi irrégulière que celle des chambres de commerce et d'agriculture de la Cochinchine et du Tonkin. Il y fut porté remède de la même manière, par un décret, rendu le 10 octobre 1922 (10), qui prévoit l'institution de chambres mixtes au Cambodge, en Annam et au Laos, leur confère la qualité d'établissements publics, et leur rend applicables les dispositions du décret du 27 mai 1922 sur les chambres de commerce, relatives aux attributions et à l'administration financière de ces chambres.

En exécution de ce décret, la chambre mixte du Cambodge a été réorganisée par arrêté du gouverneur général du 30 décembre 1922 (11), celle de Tourane (Annam) par arrêté du 11 mai 1923 (12). Une chambre mixte a été instituée au Nord-Annam, avec siège à Vinh, par arrêté du 30 octobre 1925 (13), et une à Vientiane par

---

(1) R. 1926, 1, 607. — Modifié les 10 octobre 1925 (*ibid.*), 1er février 1929 (R. 1930, 1, 270), 18 juin 1930 (R. 1931, 1, 382), 8 janvier 1931 (R. 1932, 1, 337), et 14 décembre 1931 (R. 1933).

(2) Réduite au territoire du Tonkin, une chambre mixte étant créée au Nord-Annam.

(3) R. 1926, 1, 628. — Modifié les 4 septembre 1926 (R. 1927, 1, 684) et le 1er août 1930 (R. 1931, 1, 390).

(4) R. 1927, 1, 662.

(5) Recueil Casanova, p. 108. — Modifié les 30 juillet 1897 et 12 septembre 1899.

(6) Recueil Casanova, p. 267. — Modifié les 19 janvier 1904, 26 juillet 1904 (*ibid.*, p. 299) et 19 mai 1910 (R. 1911, 1, 439).

(7) Modifié les 3 août 1897 et 23 août 1904.

(8) R. 1915, 1, 643. — Modifié les 26 mai 1914 (R. 1916, 1, 303) et 22 octobre suivant, 13 février et 7 août 1916.

(9) R. 1918, 1, 39.

(10) R. 1923, 1, 177.

(11) R. 1924, 1, 494.— Modifié les 16 avril 1923 (*ibid.*), 25 octobre 1927 (R. 1928, 1, 386), 18 juillet 1928 (R. 1929, 1, 558), 28 mars 1929 (R. 1930, 1, 302).

(12) R. 1924, 1, 508. — Modifié le 1er août 1930 (R. 1931, 1, 389).

(13) R. 1926, 1, 636.— Modifié les 20 juillet 1926 (R. 1927, 1, 667), 9 novembre 1928 (R. 1929, 1, 579) et 1er février 1929 (R. 1930, 1, 272).

arrêté du 28 avril 1928 (1). Le statut de ces chambres est très analogue à celui des chambres de commerce ou des chambres d'agriculture. Elles comprennent, outre les membres élus, quelques membres indigènes élus ou nommés.

Un décret du 1er juin 1930 (2), commun aux chambres de commerce, aux chambres d'agriculture et aux chambres mixtes, a autorisé le gouverneur général, sur la proposition du chef d'administration locale, à les suspendre, à les proroger ou à les dissoudre. En cas de dissolution, il doit être procédé à de nouvelles élections dans un délai de 3 mois.

§ 663

3e groupe. — Afrique occidentale. — Comme partout ailleurs, les chambres de commerce, en Afrique occidentale, ont été d'abord organisées et réglementées par arrêtés locaux.

Un arrêté du gouverneur du Sénégal du 29 janvier 1892 avait réorganisé les chambres de commerce de Saint-Louis et de Gorée, créées le 29 décembre 1869, et créé celles de Rufisque et de Dakar. Une autre avait été créée à Kayes en 1893. L'arrêté du 29 janvier 1892 avait été modifié par arrêté du gouverneur général le 27 février 1899 (3). Quatre arrêtés du gouverneur général du 31 décembre 1906 avaient institué et réglementé : au Sénégal, trois chambres de commerce à Saint-Louis, Dakar et Rufisque (4) ; en Guinée, une chambre de commerce à Conakry (5) ; au Dahomey, une chambre de commerce à Porto-Novo (6) ; dans le Haut-Sénégal-Niger (Soudan), deux chambres de commerce à Kayes et à Bamako (7). Par arrêté du 3 octobre 1908 (8), une chambre avait été créée à Zinguinchor pour la Casamance, et une autre à Grand-Bassam pour la Côte d'Ivoire, par arrêté du 23 décembre 1908 (9). Deux arrêtés du 22 juin 1911 avaient créé des chambres de commerce, l'une à Kankan en Guinée (10), l'autre à Kaolack au Sénégal (11). Enfin un arrêté du 14 août 1913 (12) avait institué dans le Territoire militaire du Niger un « comité consultatif du commerce ».

(1) R. 1929, 1, 548. — Modifié le 15 juin 1928 (*ibid.*), le 3 mars et le 4 octobre 1930 (R. 1931, 1, 362).
(2) R. 1930, 1, 452.
(3) R. 1900, 1, 201.
(4) R. 1908, 1, 322. — Modifié le 29 avril 1912 (R. 1914, 1, 168), le 30 septembre 1912 (R. 1914, 1, 199) et le 17 novembre 1913 (R. 1914, 1, 784).
(5) R. 1908, 1, 328. — Modifié le 12 janvier 1910 (R. 1911, 1, 677) et le 29 juin 1911 (R. 1913, 1, 894).
(6) R. 1908, 1, 331. — Modifié le 12 janvier 1910 (R. 1911, 1, 679), le 2 août 1913 (R. 1914, 1, 738), le 25 mars 1916 (R. 1917, 1, 292) et le 6 novembre 1916 (*ibid.*).
(7) R. 1908, 1, 333. — Modifié le 29 juin 1907 (R. 1908, 1, 405), le 12 janvier 1910 (R. 1911, 1, 677), le 31 décembre 1913 (R. 1914, 1, 541) et le 18 février 1914 (R. 1916, 1, 157).
(8) R. 1909, 1, 571.
(9) R. 1909, 1, 598. — Modifié le 22 juin 1911 (R. 1912, 1, 836).
(10) R. 1913, 1, 882.
(11) R. 1913, 1, 886.
(12) R. 1914, 1, 739.

Tous ces arrêtés, qui organisaient les chambres de commerce sur le même type que dans les autres colonies, étaient entachés du même vice. Ils ne se bornaient même pas à édicter des dispositions impliquant la personnalité civile de ces chambres : ils la leur conféraient expressément. L'excès de pouvoir était flagrant et appelait un redressement. Mais, au lieu de procéder, comme ailleurs, à une réorganisation par décrets, le gouvernement métropolitain a délégué tous ses pouvoirs au gouverneur général. Un décret du 15 mars 1917 (1) a attribué à ce haut fonctionnaire la faculté d'instituer, par arrêtés pris en conseil de gouvernement ou en commission permanente, des chambres de commerce dans les principaux centres des colonies du groupe, de déterminer la composition et les attributions de ces compagnies, les ressources dont la perception est autorisée au profit de leur budget, et en général, leur régime administratif et financier, et enfin de leur conférer la personnalité civile. Pour régulariser le passé, le décret approuvait tous les arrêtés précédents.

Un décret du 21 mai 1919 (2), procédant cette fois par voie de législation directe, et ne laissant au gouverneur général et aux lieutenants-gouverneurs que la détermination des règles électorales, du nombre des délégués et des détails de fonctionnement, instituait au chef-lieu de chacune des colonies du Sénégal, du Haut-Sénégal-Niger, de la Haute-Volta, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire etdu Dahomey un conseil consultatif d'agriculture et d'industrie, représentant auprès du lieutenant-gouverneur les intérêts des agriculteurs, éleveurs, exploitants forestiers et industriels résidant dans la colonie.

Mais ce décret était resté lettre-morte. Les difficultés d'application s'étaient révélées si nombreuses qu'aucun conseil consultatif n'avait pu être institué. C'est pourquoi un décret du 9 mars 1925 (3), rapportant celui de 1919, avait conféré au gouverneur général, pour l'établissement de « chambres d'agriculture et d'industrie », une délégation de pouvoirs à peu près identique à celle qui résultait du décret du 15 mars 1917 concernant les chambres decommerce.

La législation concernant les chambres de commerce et les chambres d'agriculture et d'industrie résulte donc actuellement d'arrêtés du gouverneur général pris en vertu des délégations ci-dessus rappelées.

Le gouverneur général a fait usage de ces délégations en prenant des arrêtés d'organisation générale, dont il fait ensuite application aux chambres de commerce particulières.

En ce qui concerne les chambres de commerce, trois arrêtés généraux ont été successivement rendus : l'un du 30 décembre 1920 (4), suivi, à la date du 31 décembre 1920 (5) d'un arrêté déterminant les circonscriptions des différentes chambres énumérées plus haut et supprimant celle de Kankan ; un autre du

(1) R. 1917, 1, 243.
(2) R. 1919, 1, 636.
(3) R. 1925, 1, 327.
(4) R. 1922, 1, 273. — Modifié le 30 mars 1921 *(ibid.)*.
(5) R. 1922, 1, 284. — Modifié le 7 février 1921 *(ibid.)*.

16 août 1923 (1), suivi d'un arrêté du 25 octobre 1923 (2), déterminant les circonscriptions des chambres de commerce de la Guinée, du Dahomey, de la Côte d'Ivoire et du Soudan, et d'un arrêté du 15 novembre suivant (3), déterminant les circonscriptions et la composition des chambres, ainsi que la répartition du collège électoral en catégories professionnelles ; un troisième, enfin, du 31 mai 1930 (4).

Pour les chambres d'agriculture et d'industrie, le gouverneur général a rendu un premier arrêté d'organisation générale, le 20 juin 1925 (5), à la suite duquel des chambres avaient été créées en Guinée, par arrêté du 8 octobre 1925 (6), au Soudan et à la Côte d'Ivoire par arrêtés du 28 novembre 1925 (7), un comité consultatif en Haute-Volta par arrêté du 17 mars 1926 (8), et une section d'agriculture et d'industrie à la chambre de commerce de Dakar par arrêté du 7 octobre 1926 (9). L'arrêté général a été remplacé par un nouvel arrêté du 30 juillet 1930 (10).

Les deux arrêtés du 31 mai et du 30 juillet 1930, qui constituent actuellement la législation applicable aux chambres de commerce et aux chambres d'agriculture et d'industrie, leur confèrent la personnalité civile, conformément aux décrets de délégation. Il n'est pas question du caractère d'établissement public. Les chambres de commerce sont élues par un corps électoral composé de français et d'indigènes, et pouvant être réparties en catégories, sans compter une catégorie spéciale constituant une section agricole et industrielle lorsque les conditions particulières ne permettent pas la constitution d'une chambre d'agriculture et d'industrie. Les chambres d'agriculture et d'industrie sont composées, en partie de membres élus par un corps électoral de français et d'indigènes, en partie de délégués des sociétés indigènes de prévoyance et autres associations agricoles. Pour les unes comme pour les autres, les femmes sont électrices et éligibles. Le contentieux des listes électorales comme celui de l'élection est attribué au conseil du contentieux administratif. Les attributions des chambres sont celles qui résultent de tous les textes sur la matière et qui résultent de la personnalité morale qui leur est conférée.

Cameroun. — La législation du Cameroun a suivi les mêmes phases que celle de l'Afrique occidentale. Un arrêté du commissaire

(1) R. 1924, 1, 385. — Complété et modifié par arrêtés des 14 décembre 1923 (*ibid.*), 7 et 31 janvier 1924 (R. 1925, 1, 180), 20 juin 1925 (R. 1926, 1, 379), 1er septembre 1928 (R. 1929, 1, 353), 28 février 1930 (R. 1931, 1, 226).

(2) R. 1924, 1, 360.

(3) R. 1924, 1, 367.

(4) R. 1931, 1, 230. — Modifié le 30 janvier 1932 (J. O. Afrique occid. 13 février 1932).

(5) R. 1926, 1, 372. — Complété le 1er septembre 1928 (R. 1929, 1, 359).

(6) R. 1926, 1, 388. — Modifié le 30 juin 1930 (R. 1931, 1, 244). — Ces deux arrêtés ont été abrogés et remplacés par un arrêté du 30 septembre 1932 (J. O. Afrique occid. 15 oct. 1932).

(7) R. 1926, 1, 394. — Modifié le 30 septembre 1929 (R. 1930, 1, 154).

(8) R. 1927, 1, 254.

(9) R. 1927, 1, 274.

(10) R. 1931, 1, 244.

de la République du 22 juillet 1921 (1) y avait créé une chambre consultative du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, complètement remaniée par un arrêté du 5 juin 1926 (2). Dès le 2 novembre 1926, un nouvel arrêté créait une chambre consultative d'agriculture (3). Aucun de ces arrêtés n'avait conféré à ces chambres, ni la personnalité civile, ni des attributions impliquant cette personnalité : ils étaient donc réguliers, mais insuffisants. C'est pourquoi un décret du 15 décembre 1926 (4), conçu dans les mêmes termes que les décrets ci-dessus mentionnés des 15 mars 1917 et 9 mars 1925 pour l'Afrique occidentale, a autorisé le commissaire de la République à transformer les chambres consultatives en chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, à déterminer leurs ressources et leur régime administratif, et à leur conférer la personnalité civile. Ce décret a été refondu par décret du 26 janvier 1932 (5).

Le commissaire de la République a fait usage de cette délégation, d'abord en conférant à la chambre consultative, par arrêté du 26 février 1927 (6), le titre de « chambre de commerce et d'industrie », puis en déterminant le régime administratif et financier de cette chambre par arrêté du 26 août 1927 (7), qui, tout en laissant subsister la composition et le régime électoral résultant des arrêtés antérieurs, lui confère les attributions résultant de la personnalité civile, puis enfin en instituant à Donala, par arrêtés des 19 avril et 10 septembre 1932 (8), une chambre consulaire élue de commerce, d'agriculture et d'industrie (8).

SECTION II.

Organisation actuelle.

§ 664

Electorat et éligibilité. — Comme dans la métropole, la condition essentielle de l'électorat et de l'éligibilité aux chambres de commerce, aux chambres d'agriculture ou aux chambres mixtes, est d'être commerçant, industriel ou agriculteur.

Dans les colonies des Antilles, de la Réunion, de la Guyane, de Saint-Pierre et Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie et de l'Océanie, ces commerçants, industriels ou agriculteurs sont exclusivement

(1) R. 1922, 1, 407. — Modifié ou complété les 24 septembre 1921 et 20 janvier 1924.

(2) R. 1927, 1, 333. — Modifié par arrêtés des 15 mars 1928 (R. 1929, 1, 378), 13 juillet 1928 (R. 1929, 1, 381), 24 août 1928 (R. 1929, 1, 382), 10 mai 1929 (R. 1930, 1, 361), 28 février 1930 (R. 1931, 1, 433).

(3) R. 1927, 1, 368.

(5) R. 1932, 1, 179.

(6) R. 1928, 1, 610.

(7) R. 1928, 1, 613. — Modifié par arrêtés des 15 mars 1928 (R. 1929, 1, 378), 24 août 1928 (R. 1929, 1, 382), 10 mai 1929 (R. 1930, 1, 361), 28 février 1930 (R. 1931, 1, 433).

(8) J. O. Cameroun, 16 sept. 1932.

des citoyens français. Partout ailleurs, il est fait une place à l'élément indigène, parfois même à l'élément étranger. Le plus généralement, les sièges sont répartis entre les diverses catégories (1). Les membres indigènes sont souvent élus par un collège électoral indigène. A Madagascar et au Cameroun, ils sont désignés par le gouverneur général.

En Afrique occidentale, le nombre des membres de chaque chambre de commerce ou d'agriculture est fixé par l'arrêté d'institution (2). Aucune distinction n'est faite entre les français et les indigènes, et la liste est unique, à une double exception. Lorsqu'il n'est pas créé de chambre d'agriculture dans une colonie, et qu'il y est constitué une section agricole et industrielle de la chambre de commerce, cette section est élue par un collège électoral spécial. D'autre part, les chambres d'agriculture sont composées de membres élus par le collège électoral et de membres délégués par les sociétés indigènes de prévoyance et autres associations agricoles.

Le collège électoral comprend les femmes à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Réunion (3), à Saint-Pierre et Miquelon, en Indo-Chine, en Afrique occidentale, à Madagascar, dans l'Inde (chambre de commerce) et au Cameroun. Les femmes indigènes ont également le droit de voter en Inde, en Indo-Chine et en Afrique occidentale. Les femmes ne sont éligibles qu'à Saint-Pierre et Miquelon, en Afrique occidentale, et à la chambre d'agriculture de Cochinchine (les françaises seulement).

Pour les chambres de commerce, la qualité de commerçant résulte, notamment, de la patente, l'impôt des patentes ayant été introduit à peu près dans toutes les colonies (4). Mais tous les patentés ne sont pas toujours électeurs. Dans la métropole, la loi du 8 décembre 1883 sur les élections aux tribunaux de commerce, rendue applicable aux chambres de commerce par la

(1) Chambre de commerce de Saigon : 16 français et 4 indigènes (arrêté du 3 juillet 1931) ; Chambre d'agriculture de Cochinchine : 10 et 8 (arrêté du 14 décembre 1931) ; Chambres de commerce de Hanoï et Haïphong : 16 et 4 (arrêté du 13 février 1923) ; Chambre d'agriculture du Tonkin : 16 et 4 (arrêté du 30 octobre 1925) ; Chambre mixte du Nord-Annam : 7 et 3 (arrêté du 1er février 1929) ; Chambre mixte du Cambodge : 10 français et 3 indigènes, dont 1 annamite et 3 cambodgiens, observation faite que la liste indigène ne comprend que des commerçants (arrêtés des 30 décembre 1922 et 28 mars 1929) ; Chambre mixte de Tourane : 14 et 4 (arrêté du 1er août 1930) ; Chambres mixtes de Madagascar : 10 à 24 membres européens : nombre de membres indigènes variable, déterminé par le gouverneur général (arrêté du 12 novembre 1930) ; Chambre de commerce de Pondichéry : 15 et 9 (décret du 7 mars 1914) ; Chambres d'agriculture de l'Inde : 6 européens et 6 indigènes, plus 2 délégués des caisses communes et syndicats agricoles (décret du 26 août 1926) ; Chambre de commerce de la Côte des Somalis : 8 français et 6 étrangers, dont 2 indiens et 1 arabe (décret du 25 mai 1912) ; Togo : 3 citoyens français, 3 étrangers, 1 originaire des pays sous-mandat A, 1 originaire des pays sous-mandat B (arrêté du 18 janvier 1928).

(2) Arrêtés du gouverneur général des 31 mai et 30 juillet 1930, art. 2.

(3) A la chambre d'agriculture de la Réunion, les femmes sont électrices à la condition d'être chefs d'exploitations agricoles, ou d'avoir, au cours de la dernière guerre, dirigé une exploitation agricole en l'absence de leur mari, père ou frère.

(4) V. Ch. X, § 382, p. 117.

loi du 19 février 1908, n'exige qu'une seule condition : être patenté depuis cinq ans au moins. Cette disposition est reproduite à la Martinique (1). Dans les autres colonies, cette durée est très réduite : trois ans en Cochinchine (2) ; deux ans dans les Etablissements de l'Inde (3) ; un an en Afrique occidentale (4) ; moins encore en Cochinchine et au Tonkin, où l'inscription au 1er janvier suffit (5) ; à la Réunion (6) et à Madagascar, aucune condition de durée n'est exigée (7). A la Côte des Somalis (8) et à la Nouvelle-Calédonie (9), un choix est fait entre les patentés : ne sont électeurs que ceux des classes supérieures de la patente, ou ceux dont la patente (droit fixe) dépasse un minimum. A la Guadeloupe (10), une durée de deux ans, une inscription à l'une des 14 premières classes, et un minimum de droit fixe de 40 fr. sont cumulativement exigés. A Saint-Pierre et Miquelon (11), il faut 3 ans d'inscription à la patente pour un minimum de 50 fr.

Sont assimilés aux patentés, pour le droit de vote aux chambres de commerce ou mixtes, d'une part, les capitaines au long cours, maîtres au cabotage ou pilotes (12) ; d'autre part les courtiers (13), et enfin les directeurs de sociétés ou compagnies françaises de finance, commerce et industrie (14), ou les agents des sociétés ayant leur siège hors de la colonie (15).

A la Côte des Somalis, il suffit d'être commerçant (16), ainsi qu'aux chambres mixtes du Nord-Annam (17) et de Tourane (18).

Les conditions imposées aux électeurs indigènes sont plus strictes : Pour les chambres de commerce de Hanoï et de Haïphong (19), la patente doit être au moins de 30 piastres au droit fixe, et être payée depuis 2 ans. A celle de Saigon, 50 piastres et 3 ans (20) ; aux chambres mixtes du Nord-Annam (21), et de Tourane (22), la patente doit être de 3e classe etre monter à 2 ans ; au Cambodge (23), de 5e ou 6e classe ; au Togo, pour les originaires

(1) Décret du 25 avril 1914, art. 9.
(2) Arrêté du 3 juillet 1931, art. 3.
(3) Décret du 7 mars 1914, art. 2.
(4) Arrêté du 31 mai 1930, art. 8.
(5) Arrêtés des 9 août et 27 octobre 1922, art. 3
(6) Décret du 19 novembre 1915, art. 6.
(7) Arrêté du 25 mai 1912, art. 5.
(8) Décret du 25 mai 1912, art. 5.
(9) Décret du 31 août 1924, art. 4.
(10) Décret du 22 novembre 1912, art. 6.
(11) Décret du 19 août 1929, art. 94.
(12) Guadeloupe, Martinique, Nlle-Calédonie, Océanie, Saint-Pierre et Miquelon, Inde, Cochinchine.
(13) Guadeloupe, Martinique, Réunion, Cochinchine.
(14) Guadeloupe, Martinique, Réunion, Inde, Cochinchine.
(15) Afrique occidentale, Cameroun, Cochinchine. A la chambre de commerce de Saigon un seul des agents d'un même Compagnie peut être porté sur la liste.
(16) Décret du 25 mai 1921, art. 5.
(17) Arrêté du 30 octobre 1925, art. 3.
(18) Arrêté du 11 mai 1923, art. 3.
(19) Arrêté du 6 décembre 1930.
(20) Arrêté du 3 juillet 1931, art. 4.
(21) Arrêté du 30 octobre 1925, art. 5.
(22) Arrêté du 11 mai 1923, art. 6.
(23) Arrêté du 30 décembre 1922, art. 4.

des territoires placés sous mandat B, minimum de droit fixe de 120 fr. et 10 ans d'exercice (1).

Dans les Etablissements français de l'Inde (2) et à la Côte des Somalis (3), les conditions sont les mêmes pour les électeurs français, étrangers ou indigènes.

Pour les chambres d'agriculture, ou pour les électeurs agricoles des chambres mixtes ou des chambres de commerce comprenant une section agricole, la condition essentielle est naturellement d'être agriculteurs. Les textes donnent généralement de ce terme une définitition impliquant la direction d'une exploitation agricole, à titre de propriétaire, de gérant ou de fermier. Les femmes sont électrices à la Réunion, et aux chambres d'agriculture et aux chambres mixtes de l'Indo-Chine. Pour les indigènes, un minimum d'impôt foncier est souvent exigé (4).

Dans les Etablissements de l'Inde, où le nombre des agriculteurs indigènes est énormément supérieur à celui des agriculteurs français, le décret du 26 août 1926 prescrit de dresser la liste des contribuables indigènes et de les diviser en 6 groupes, d'après le chiffre de leurs contributions ; sur quoi le nombre des électeurs de chaque groupe est établi d'après un calcul compliqué, agencé de manière que le nombre total soit toujours compris entre 500 et 1.000.

Les conditions d'éligibilité sont à peu près les mêmes que celles de l'électorat, à toutes les chambres. Il est souvent exigé un âge un peu plus élevé ou une plus grande ancienneté dans l'exercice de la profession.

Contentieux. — Le contentieux des listes électorales est attribué au juge de paix, avec faculté de recours en cassation, à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Réunion, pour les chambres de commerce, dans les Etablissements de l'Inde, pour toutes les chambres ; — au juge de paix, avec recours à la Cour d'appel pour violation de la loi, à la chambre d'agriculture de la Réunion (5) ; — au juge de paix à compétence étendue de Vinh, sans réserve de recours, en ce qui concerne la chambre mixte de Nord-Annam (6) ; — au tribunal civil statuant en chambre du conseil, avec appel à la Cour d'appel statuant dans la même forme, pour les chambres de commerce de Saigon (7), de Hanoï et de Haïphong (8), et la chambre mixte du Cambodge (9) ; — au tribunal de 1re instance, sans réserve de recours, pour la chambre mixte de Tourane (10) ; — au conseil du contentieux

(1) Arrêté du 18 janvier 1928, art. 3.
(2) Décret du 7 mars 1914, art. 2.
(3) Décret du 25 mai 1912, art. 5.
(4) 100 piastres, pour la chambre d'agriculture de Cochinchine (arrêté du 10 juillet 1925, art. 4) ; 80 piastres, pour les chambres mixtes du Nord-Annam (arrêté du 30 octobre 1925, art. 5) et de Tourane (arrêté du 11 mai 1923, art. 508).
(5) Décret du 30 septembre 1926, art. 10.
(6) Décret du 30 octobre 1925, art. 8.
(7) Arrêté du 31 juillet 1931, art. 9.
(8) Arrêté du 27 octobre 1922, art. 8.
(9) Arrêté du 30 décembre 1922, art. 8.
(10) Arrêté du 11 mai 1923, art. 9.

administratif, pour les chambres de commerce du Togo (1), de la Nouvelle-Calédonie (2), de l'Afrique occidentale (3), de l'Océanie (4), de Saint-Pierre et Miquelon (5), de Madagascar (6), et pour les chambres d'agriculture de l'Afrique occidentale (7). — A la Côte des Somalis, aucun contentieux n'est organisé : la liste électorale est arrêtée définitivement par le gouverneur (8).

Le contentieux des opérations électorales appartient partout au conseil du contentieux administratif. Au Togo, c'est le commissaire de la République qui statue en conseil d'administration (9).

§ 665

Attributions et fonctionnement. — La formule de l'article 11 de la loi métropolitaine du 9 avril 1898, qui confère aux chambres de commerce une triple attribution : — donner des avis, — présenter des vues, — assurer des travaux et des services, — a été reproduite, parfois textuellement, par les décrets et arrêtés coloniaux.

Il en est de même des chambres d'agriculture. Les dispositions des articles 33, 36 et 37 de la loi du 25 octobre 1919, qui définissent leurs attributions en des termes qui peuvent se réduire aux trois points précités, ont leurs correspondants dans les décrets et arrêtés spéciaux aux colonies.

L'avis des chambres de commerce est obligatoire, dans la métropole, dans cinq cas énumérés à l'article 12 de la loi de 1898 : — règlements relatifs aux usages commerciaux ; — création d'institutions de toute espèce intéressant le commerce ; — tarifs de transport ; — travaux publics et autres matières déterminées par les lois et règlements ; — tarifs de main-d'œuvre pour le travail dans les prisons. — Elles peuvent, en outre, émettre spontanément des avis sur les changements à apporter à la législation commerciale, douanière et économique — sur les tarifs de douanes ; — sur les tarifs et règlements des services de transport concédés hors de leur ressort, mais intéressant leur circonscription ; — sur les tarifs et règlements des établissements à l'usage du commerce ouverts en vertu d'autorisations administratives.

Ces dispositions sont, presque toujours littéralement, reproduites à la Guadeloupe (10), à la Martinique (11), à la Réunion (12),

(1) Arrêté du 18 janvier 1928, art. 10.
(2) Décret du 30 août 1924, art. 14.
(3) Arrêté du 31 mai 1930, art. 14. — Aux termes de cet article, le Conseil du contentieux statue *souverainement*. Toutes réserves doivent être faites sur la légalité de cette disposition. V. Ch. IV, § 156, p. 375, et plus haut p. 50, n. 5.
(4) Décret du 10 octobre 1922, art. 7.
(5) Décret du 19 août 1929, art. 7.
(6) Arrêté du 12 novembre 1930, art. 11.
(7) Arrêté du 30 juillet 1930, art. 10.
(8) Décret du 25 mai 1912, art. 6.
(9) Arrêté du 18 janvier 1928, art. 17 et 20. — Cette disposition exclut-elle le recours au conseil du contentieux administratif ? V. ch. IV, § 156, p. 374.
(10) Décret du 22 novembre 1912, art. 22 à 24.
(11) Décret du 25 avril 1914, art. 28 à 30.
(12) Décret du 19 novembre 1915, art. 22 à 24.

à la Nouvelle-Calédonie (1), en Océanie (2), en Indo-Chine (3), en Afrique occidentale (4), dans les Etablissements de l'Inde (5) ; en abrégé, au Togo (6).

A Madagascar, où les articles 4 et 6 du décret du 10 décembre 1928 contiennent des dispositions très analogues, le texte ajoute que les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture ont pour mandat de représenter officiellement auprès des autorités locales les intérêts commerciaux, industriels et agricoles de leur ressort, de participer aux enquêtes économiques, d'étudier les conditions de placement et d'exportation des produits de la colonie et de préparer la participation aux expositions locales et métropolitaines.

Les attributions des chambres d'agriculture de la métropole peuvent aussi se classer sous les mêmes rubriques : avis,vues, travaux ou services : mais le texte des articles 33 et 36 de la loi du 25 octobre 1919 est beaucoup plus développé, et notamment l'énumération des avis obligatoires est fort longue. Les textes coloniaux sont moins prolixes. Le décret du 30 septembre 1926, pour la Réunion, porte une énumération très semblable à celle des attributions des chambres de commerce : son avis est obligatoire dans cinq cas correspondant à peu près à ceux des avis obligatoires des chambres de commerce. A la Nouvelle-Calédonie et en Océanie, les attributions consultatives de la chambre d'agriculture sont définies aussi brièvement que possible (7). Il en est de même dans les Etablissements de l'Inde, où on retrouve pourtant la division tripartite classique : avis, vœux et services (8) ; et en Indo-Chine (9). Les chambres mixtes de l'Indo-Chine ont, aux termes précis de l'article 7 du décret du 10 octobre 1922, les mêmes attributions que les chambres de commerce instituées en vertu du décret du 27 mai, en étendant ces attributions aux matières agricoles.

La faculté accordée aux chambres de commerce métropolitaines, par les articles 14 et 15 de la loi du 9 avril 1898, aux chambres d'agriculture par les articles 36 et 37 de la loi du 25 octobre 1919, de créer ou de subventionner des établissements, services, œuvres

---

(1) Décret du 30 août 1924, art. 24 à 26. — Il n'est pas fait mention du tarif de main-d'œuvre dans les prisons.

(2) Décret du 10 octobre 1922, art. 25 à 27. — Le tarif de la main-d'œuvre dans les prisons est également supprimé.

(3) Décret du 27 mai 1922, art. 13 à 15.

(4) Les articles 24 à 26 de l'arrêté du 31 mai 1930 ont une rédaction un peu différente, mais corrsepondant aux divisions de la loi métropolitaine, sauf le tarif du travail des prisons.

(5) Décret du 7 mars 1914, art. 22 à 24.

(6) Arrêté du 18 janvier 1928, art. 30 et 32.

(7) Art. 20 de l'arrêté du 22 mai 1919, et articles 2 de l'arrêté du 10 janvier 1928.

(8) Décret du 26 août 1926, art. 12.

(9) Décret du 30 avril 1925, art. 15, 16 et 17. — L'article 16 porte que l'avis de la chambre est obligatoire sur la création de nouvelles chambres d'agriculture dans la circonscription, et « sur toutes les matières pour lesquelles cet avis est exigé par les lois et règlements en vigueur ».

collectives, de réaliser des travaux, de devenir concessionnaires de travaux ou services publics, est reproduite aux colonies, à peu près dans les mêmes termes, par les décrets et arrêtés. A noter la disposition particulière de l'article 7 du décret du 10 décembre 1928 sur les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture de Madagascar, qui prévoit que ces chambres peuvent être autorisées par le gouverneur général à acquérir des actions ou obligations des sociétés se proposant d'exploiter les services dont elles auraient pû être chargées elles-mêmes, ou à recevoir à titre de redevances des actions d'apport ou parts de fondateurs émises par ces sociétés. Elles ont droit, en ce cas, si elles sont actionnaires, à l'attribution statutaire d'un ou plusieurs sièges au conseil d'administration, et si elles sont obligataires, à instituer un délégué spécial auprès de la société pour défendre leurs intérêts.

Dans tous les cas où les lois métropolitaines réservent l'autorisation ministérielle, les décrets et arrêtés coloniaux confèrent le pouvoir d'autoriser au gouverneur ou gouverneur général. Lorsqu'il s'agit d'immeubles ou d'établissements appartenant à l'Etat, à la colonie ou aux communes, l'assentiment de l'administration intéressée est encore nécessaire : c'est ainsi que l'autorisation doit être donnée par une loi, un décret ou un arrêté ministériel, s'il s'agit d'un bien ou d'une institution de l'Etat ; par le conseil général, lorsqu'il en existe un et que la colonie est intéressée ; par les conseils municipaux en ce qui concerne l'administration des immeubles communaux (1).

Parmi les actes relatifs aux travaux et services confiés aux chambres de commerce des colonies, on peut citer le contrat du 18 juin 1928, intervenu entre la chambre de commerce et le port autonome de Haïphong, prévoyant des taxes approuvées par arrêté du gouverneur général du 25 septembre 1928 (2), et la délibération du conseil colonial du Sénégal, du 16 juin 1930, concédant à la chambre de commerce de Kaolack, aux conditions fixées par un cahier des charges, la gestion et l'exploitation du port de cette ville, délibération approuvée par arrêté du gouverneur général du 30 du même mois (3).

§ 666

Administration financière. — Tout ce qui concerne les taxes perçues au profit des chambres de commerce ou d'agriculture a été étudié au chapitre X sur les impôts et taxes (4).

L'article 353 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (5) charge les gouverneurs de chaque colonie

---

(1) V. notamment l'article 27 du décret du 19 août 1929 sur la chambre de commerce de St-Pierre et Miquelon.
(2) R. 1929, 1, 572.
(3) R. 1931, 1, 244.
(4) § 379, p. 110.
(5) V. Ch. IX, § 365, p. 78.

de prendre des arrêtés en conseil pour appliquer les règles de ce décret et celles de la comptabilité en usage en France au service des établissements publics.

En vertu de cette délégation, des arrêtés successifs ont été pris par le gouverneur général de Madagascar, les 5 avril 1921 (1), en ce qui concerne la comptabilité générale des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, et 17 novembre 1922 (2), concernant spécialement la comptabilité-matières. L'article 3 du décret du 10 décembre 1928, qui confère la personnalité civile à ces chambres et réglemente leur institution, ayant confié au gouverneur général le soin d'édicter les modalités d'application, en se conformant, pour l'organisation budgétaire, aux règles fixées par le décret du 30 décembre 1912, un nouvel arrêté du gouverneur général du 30 mai 1931 (3) a refondu celui du 5 avril 1921. Comme le précédent, cet arrêté pose en principe, à l'article 38, que le décret du 30 décembre 1912 s'applique en tout ce qui n'est pas contraire à ses dispositions.

En Indo-Chine, les attributions dévolues au contrôleur financier créé par le décret du 22 mars 1907 (4) ont été étendues aux budgets des chambres de commerce par décret du 28 mai 1913 (5). La comptabilité des chambres d'agriculture a été spécialement règlementée par arrêté du gouverneur général du 20 juillet 1926 (6).

En Afrique occidentale, l'article 36 de l'arrêté du 31 mai 1930, réorganisant les chambres de commerce, déclare applicables à leurs budgets, sous certaines réserves, les règles applicables aux budgets des communes mixtes (7). Il en est de même de l'article 20 de l'arrêté du 30 juillet 1930, réorganisant les chambres d'agriculture et d'industrie. En Nouvelle-Calédonie, les règles applicables au budget municipal sont également suivies pour l'établissement, l'approbation et l'exécution du budget de la chambre de commerce, sauf quelques réserves, en vertu de l'article 35 du décret du 30 août 1924. Même disposition pour l'Océanie, à l'article 136 du décret du 10 octobre 1922 réorganisant la chambre de commerce de Papeete.

Tous les décrets ou arrêtés d'institution, soit des chambres de commerce, soit des chambres d'agriculture ou des chambres mixtes, contiennent d'ailleurs des dispositions plus ou moins étendues concernant l'organisation financière, et particulièrement le budget, les emprunts et le fonds de réserve.

La plupart des textes obligent les chambres à établir des budgets spéciaux pour chacun des services qu'elles administrent, ou tout au moins des sections spéciales de leur budget (8).

---

(1) R. 1922, 1, 913.
(2) R. 1923, 1, 913.
(3) R. 1932.
(4) R. 1907, 1, 197.
(5) R. 1913, 1, 668.
(6) R. 1927, 1, 662.
(7) V. Ch. IX, § 364, p. 77.
(8) Budgets spéciaux : Martinique : décret du 25 avril 1914, art. 42 ; Guadeloupe, : décret du 22 novembre 1912, art. 37 ; Réunion : décret du 19 novembre 1915, art. 36 ; Indo-Chine : décrets du 27 mai 1922, art. 24 et du 10 octobre 1922,

Un fonds de réserve peut, ou doit, être constitué avec les excédents de recettes (1). En Indo-Chine, il ne peut dépasser la moitié de la totalité des ressources annuelles.

Les chambres de commerce, d'agriculture ou mixtes peuvent contracter des emprunts, lorsqu'elles sont autorisées, soit par le chef de la colonie, soit par décret (2), et le cas échéant sur avis du conseil général.

---

art. 8, et du 30 avril 1925, art. 23 ; Afrique occidentale : arrêté du gouverneur général du 31 mai 1930, art. 31 ; Inde : décret du 26 août 1926, art. 30 ; Côte des Somalis : décret du 25 mai 1912, art. 22. — Sections spéciales : N^lle-Calédonie : décret du 31 mai 1930, art. 35 ; Océanie : décret du 10 octobre 1922, art. 36 ; Togo : arrêté du 18 janvier 1928, art. 35.

(1) Fonds de réserve facultatif : Martinique : décret du 25 avril 1914, art. 42 ; Guadeloupe : décret du 22 novembre 1912, art. 37 ; Réunion : décret du 19 novembre 1915, art. 36 ; Indo-Chine : décrets du 27 mai 1922, art. 24, du 10 octobre 1922, art. 8, et du 30 avril 1925, art. 23 ; Inde : décret du 26 août 1926, art. 30. — Obligatoire : Afrique occidentale : arrêté du 31 mai 1930, art. 36 ; Nouvelle-Calédonie : décret du 30 août 1924, art. 35 ; Côte des Somalis : décret du 25 mai 1912, art. 22 ; Togo : arrêté du 18 janvier 1928, art. 35 ; Océanie : décret du 10 octobre 1922, art. 36.

(2) Autorisation par le chef de la colonie : — Inde : décret du 26 août 1926, art. 28 et 29 ; Côte des Somalis : décret du 25 mai 1912, art. 20 ; Togo : arrêté du 18 janvier 1928, art. 36 ; Indo-Chine (chambres d'agriculture) : décret du 30 avril 1925, art. 21 ; Afrique occidentale (chambres d'agriculture et d'industrie) : arrêté du 30 juillet 1930, art. 15. — Le décret du 10 décembre 1928 (Madagascar) renvoie aux formes des budgets communaux, et le décret du 31 mai 1930 (chambres de commerce de l'Afrique occidentale) à l'article 339 du décret sur le régime financier du 30 décembre 1912, relatif aux emprunts communaux. — En Indo-Chine, les emprunts des chambres de commerce sont approuvés par décret (art. 21 à 23 du décret du 27 mai 1922). A la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion, en N^lle-Calédonie, en Océanie, à Saint-Pierre et Miquelon, l'approbation est donnée par arrêté, par décret ou par décret en Conseil d'Etat, suivant l'importanee de l'emprunt (décrets du 25 avril 1914, art. 39) ; du 22 novembre 1912, art. 33 ; du 19 novembre 1915, art. 33 ; du 30 août 1924, art. 6 ; du 10 octobre 1922, art. 37 ; du 19 août 1929, art. 35).

CHAPITRE XIX

TRAVAUX PUBLICS, VOIRIE, CHEMINS DE FER ET PORTS

par M. Georges WIDAL.

SECTION Ire.

Travaux publics.

§ 667

Organes du service au ministère. — Le service des travaux publics comprend, au ministère des colonies, deux organes centraux essentiels :

1° le comité des travaux publics des colonies, dont il a été question au chapitre II (1), créé par décret du 21 novembre 1895, bien des fois remanié (2), a pour mission, aux termes de l'acte constitutif, « de donner son avis sur les affaires concernant les travaux publics des colonies, et notamment sur les projets de constructions et de concessions intéressant les chemins de fer, les travaux à la mer et en rivière, la navigation et les constructions navales, les mines et les bâtiments civils ».

2° l'inspection générale des travaux publics, créée par décret du 17 août 1894 (3), remanié par deux décrets du 14 octobre 1910 (4), réorganisé par décret du 6 décembre 1919 (5), et refondu par décret du 27 septembre 1930 (6). Aux termes de ce dernier décret, le service de l'inspection générale des travaux publics des colonies est chargé, d'une façon générale, de l'étude des questions se rattachant aux travaux publics des colonies, aux réglementations techniques des mines, aux concessions de chemins de fer ou de travaux publics subventionnés ou garantis par l'Etat. Il exerce le contrôle central et financier de ces entreprises ; il est chargé de l'étude de la réglementation des personnels des services locaux de travaux publics et de l'administration de ces personnels.

(1) § 87, p. 217.

(2) V. la liste des décrets modificatifs, *loc. cit.* — Ajouter un décret du 9 septembre 1931 (R. 1932, 1, 37), et un décret du 22 avril 1932 (R. 1932) qui a institué un tableau d'avancement pour les grades supérieurs.

(3) Modifié le 17 août 1897.

(4) R. 1911, 1, 98 et 100.

(5) R. 1920, 1, 230. — Modifié par décrets des 10 juillet 1922 (R. 1923, 1, 1), 5 mars 1926 (R. 1926, 1, 282), 20 mars 1928 (R. 1928, 1, 407), 19 juin 1929 (R. 1929, 1, 417), 4 octobre 1929 (R. 1930, 1, 21), et 17 juillet 1930 (R. 1931, 1, 19), tous relatifs aux traitements du personnel.

(6) R. 1931, 1, 37.

Sont rattachés à l'inspection générale les secrétariats de vérification des comptes des chemins de fer et entreprises de travaux publics coloniaux et de la commission de surveillance du chemin de fer et du port de la Réunion.

§ 668

Personnel. — Le personnel des travaux publics des colonies se divise en cadre général, cadres locaux et cadres auxiliaires.

Cadre général. — Comme il a été expliqué au chapitre VIII (1), le personnel des travaux publics et des mines a été organisé, pour toutes les colonies autres que les Antilles, la Réunion et l'Indo-Chine, par décrets des 2 juin 1899, 18 janvier 1905 et 5 août 1910 : ce dernier, qui abroge les précédents, plusieurs fois modifié. Un décret du 20 août 1931 (2) a rendu le décret du 5 août 1910 et les textes modificatifs applicables à la Martinique et à la Guadeloupe. — Le personnel de l'Indo-Chine a été organisé par un autre décret du 18 janvier 1905, puis par les décrets des 16 décembre 1915 et 9 février 1916, ce dernier plusieurs fois modifié. Le décret du 7 décembre 1928 (3) a laissé à des arrêtés locaux le soin de déterminer les attributions de l'inspecteur général de l'Indo-Chine et les conditions dans lesquelles doivent fonctionner les services de l'inspection générale. Déjà un arrêté du gouverneur général du 9 avril 1925 (4) avait créé une inspection générale pour l'Indo-Chine. Cet arrêté a été modifié depuis, les 28 février et 26 juillet 1929 (5) et le 8 avril 1930 (6).

Un décret du 16 juin 1923 (7), concernant les ingénieurs des travaux publics de l'Etat, a déterminé, par ses articles 26 à 28, les conditions du détachement de ces ingénieurs aux colonies. Un décret du 16 octobre 1914, sur le même sujet, est spécial à l'Indo-Chine (8).

Cadres locaux. — L'article 4 du décret du 5 août 1910 prévoit que des cadres locaux ou auxiliaires des travaux publics et des mines, ainsi que des services spéciaux et temporaires, peuvent être, s'il y a lieu, constitués par des arrêtés des gouverneurs soumis à l'approbation préalable du ministre (9). Toutefois, ces arrêtés ne peuvent concerner que les conditions de recrutement, les grades, classes, soldes et indemnités. Les cadres locaux et auxiliaires sont par ailleurs soumis aux dispositions du décret.

Le décret du 5 août 1910 et les décrets qui l'ont modifié déter-

(1) § 283, p. 643. — Il est renvoyé à ce chapitre pour le détail des textes.
(2) R. 1932, 1, 50.
(3) R. 1929, 1, 226.
(4) R. 1926, 1, 589.
(5) R. 1930, 1, 274.
(6) R. 1931, 1, 378.
(7) R. 1924, 1, 2.
(8) R. 1915, 1, 468.
(9) Ce pouvoir des gouverneurs généraux a été consacré pour l'Afrique occidentale par arrêt du Conseil d'Etat du 27 novembre 1918 (R. 1919, 3, 21).

minent en détail les conditions du passage des agents des services locaux dans le cadre général (1).

Les cadres locaux se trouvent actuellement institués :

1° En Afrique occidentale, par arrêté du gouverneur général du 1er avril 1921 (2), complété le 23 décembre 1922 (3), remanié par arrêté du 7 mars 1925 (4), modifié le 11 octobre 1928 (5). — Un arrêté du 1er avril 1921 (6) a institué dans chaque colonie du groupe un cadre local des travaux publics. Un arrêté du 26 mai 1901 (7) avait organisé l'inspection générale des travaux publics ;

2° En Afrique équatoriale, par arrêté du gouverneur général du 8 décembre 1910 (8), puis par arrêté du 11 octobre 1920 (9) ;

3° En Indo-Chine, par arrêté du gouverneur général du 16 mai 1916 (10), puis par arrêté du 20 juin 1921(11), modifié par arrêté du 10 mai 1924(12) et complété par arrêtés des 17 mai et 6 décembre 1924 (13), 3 octobre 1926(14) et 15 juillet 1927 (15). — A ces arrêtés, il faut joindre une série d'arrêtés complémentaires : — celui du 18 février 1922 (16), créant, l'un, un cadre d'ingénieurs indo-chinois des travaux publics ; l'autre, un cadre supérieur d'agents techniques indo-chinois dénommés agents-voyers indo-chinois, réorganisé par arrêté du 27 septembre 1924 (17) ;

4° A Madagascar, par arrêté du gouverneur général du 9 novembre 1913 (18), modifié les 6 avril et 3 mai 1922 (19) ;

5° A la Martinique, par arrêtés du 20 janvier 1917, réorganisant le service des Ponts-et-Chaussées, et du 24 octobre 1927, réorganisant le service des travaux publics (20) ;

6° A la Réunion, par arrêtés des 7 juin 1909, 26 décembre 1919 et 4 octobre 1924 (21) .

7° A la Côte des Somalis, par arrêté du 27 janvier 1922 (22) ;

8° A la Guyane, par arrêté du 29 octobre 1925 (23) ;

---

(1) V. pour l'application l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 1928 (R. 1930, 3, 32).
(2) R. 1922, 1, 312.
(3) R. 1923, 1, 443.
(4) R. 1926, 1, 365.
(5) R. 1929, 1, 361.
(6) R. 1922, 1, 313.
(7) R. 1901, 1, 284.
(8) R. 1917, 1, 81. — Modifié le 19 octobre 1921 (R. 1922, 1, 104).
(9) R. 1921, 1, 283.
(10) R. 1917, 1, 575.
(11) R. 1922, 1, 630.
(12) R. 1925, 1, 469.
(13) R. 1925, 1, 478 et 530.
(14) R. 1927, 1, 694.
(15) R. 1928, 1, 302.
(16) R. 1923, 1, 658 et 660.
(17) R. 1925, 1, 524.
(18) R. 1915, 1, 245.
(19) R. 1923, 1, 885 et 886.
(20) R. 1918, 1, 255, et 1929, 1, 596.
(21) R. 1910, 1, 282, 1922, 1, 176, et 1926, 1, 665.
(22) R. 1924, 1, 586.
(23) R. 1926, 1, 665.

9° A la N^lle-Calédonie, par arrêté du 31 décembre 1918 (1), modifié les 18 mars et 26 mai 1921, et 28 mai 1923 (2) ;

10° A la Guadeloupe, par arrêté du 29 juillet 1921 (3) ;

11° Dans les Etablissements de l'Inde, par arrêté du 2 décembre 1929 (4) ;

12° Au Cameroun, par arrêté du 10 octobre 1921 (5), remplacé par arrêté du 5 avril 1927, puis remis en vigueur par arrêté du 7 juin 1927 (6) ;

13° Au Togo, par arrêté du 22 août 1922 (7), puis par arrêté du 12 août 1924 (8), modifié le 20 août 1925 (9).

Cadres auxiliaires. — Outre les cadres locaux, des cadres auxiliaires ont été organisés dans presque toutes les colonies, souvent par le même texte. Des arrêtés spéciaux ont pourtant été pris à Madagascar le 15 mai 1905 (10), refondu par arrêté du 10 juillet 1914 (11), modifié le 6 avril 1922 (12) et complété le 3 mai 1923 (13) ; et en Afrique équatoriale le 20 mars 1919 (14), modifié par les arrêtés du 12 juin 1924 (15).

Plusieurs des arrêtés énumérés ci-dessus ont trait à la fois au personnel et au service des travaux publics. A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 24 janvier 1925 (16), abrogeant et remplaçant de nombreux arrêtés antérieurs, et modifié lui-même plusieurs fois, est spécial au service. Il en a été de même en Indo-Chine, où, à la suite et en exécution du décret du 9 décembre 1909 (17), qui avait confié au gouverneur général le soin de réglementer ce service par arrêtés locaux, soumis à l'approbation du ministre, le chef de la colonie avait pris, le 31 décembre 1911 (18), un arrêté réglementaire. Depuis, l'arrêté précité du 16 mai 1916, a été commun au personnel et au service.

---

(1) R. 1921, 1, 325.
(2) R. 1923, 1, 208 et 215, et 1926, 1, 419.
(3) R. 1922, 1, 168. — Modifié les 9 octobre 1924 (R. 1926, 1, 656) et 3 février 1925 (*ibid.*). Un arrêté du 31 mars 1928 (R. 1930, 1, 546) a fixé le statut du personnel ouvrier des travaux publics.
(4) R. 1930, 1, 548.
(5) R. 1922, 1, 424.
(6) R. 1928, 1, 611.
(7) R. 1923, 1, 473.
(8) R. 1925, 1, 268.
(9) R. 1926, 1, 414.
(10) R. 1909, 1, 612.
(11) R. 1916, 1, 597.
(12) R. 1923, 1, 885.
(13) R. 1923, 1, 886.
(14) R. 1920, 1, 136.
(15) R. 1925, 1, 107.
(16) R. 1926, 1, 839. — Modifié les 10 avril 1926 (R. 1927, 1, 901), 10 septembre 1926 (incorporé au texte de 1925), 3 février 1927 (R. 1928, 1, 509), remanié le 8 mars 1928 (R. 1929, 1, 586).
(17) R. 1910, 1, 178. — Délégation renouvelée par l'article 1er du décret du 16 octobre 1914 (R. 1915, 1, 468).
(18) R. 1913, 1, 586.

Le service des travaux publics, dans chaque colonie, est, en général, très-étendu. Il se subdivise en nombreux services particuliers, tels que le service maritime, celui des ports et rades, celui de l'hydraulique agricole, celui de l'exploitation des chemins de fer, celui de la voirie, et d'autres encore. Une disposition générale qui se retrouve dans la plupart des textes prescrit de dresser tous les ans un « plan de campagne », comportant un programme d'ensemble qui est soumis aux conseils administratifs ou électifs et approuvé par le chef de la colonie.

§ 669

Budgets spéciaux. — Les recettes et dépenses afférentes à l'exécution des travaux publics constituent un chapitre spécial du budget de chaque colonie.

A Madagascar, il a même été créé par décret du 15 septembre 1926 (1), ainsi qu'il a été expliqué au chapitre IX (2), un budget annexe des grands travaux. Des budgets spéciaux des chemins de fer, ou de l'exploitation des chemins de fer, existent aussi en Indo-Chine, en Afrique occidentale, en Afrique équatoriale, à Madagascar, au Togo, au Cameroun ; des budgets spéciaux à un port, en Afrique occidentale, au Cameroun, à la Martinique et à la Guadeloupe ; un budget spécial du chemin de fer et du port à la Réunion (3). Enfin les emprunts, dont le produit est consacré en majeure partie aux travaux publics, comportent tous, en vertu du décret du 30 décembre 1912 et aussi de décrets spéciaux, l'institution d'un budget annexe (4).

Les lois du 22 février 1931, qui ont autorisé les emprunts de 7 gouvernements ou colonies (5), reproduisant d'ailleurs les dispositions de lois antérieures, stipulent toutes que l'ouverture des divers travaux auxquels ces emprunts sont affectés aura lieu sur la proposition du gouverneur, en vertu d'un décret rendu sur le rapport du ministre des colonies, après avis du ministre des finances. Le rapport à l'appui de ce décret devra établir 1° que les projets définitifs des travaux à entreprendre et, s'il y a lieu, les projets de contrats relatifs à leur exécution, ont été approuvés par le ministre ; 2° que l'évaluation de la part des dépenses imputables à l'emprunt des nouveaux ouvrages à entreprendre, augmentée des évaluations rectifiées des ouvrages déjà exécutés ou en cours d'exécution, ne dépasse pas le montant de la dotation qui leur aura été attribuée ; 3° le cas échéant, que le service des emprunts déjà contractés ou à contracter pour couvrir l'ensemble des dépenses est assuré par les ressources disponibles (6). — Le décret du 8 mai 1931 (7), qui détermine les règles de détail des

(1) R. 1926, 1, 766.
(2) § 343, p. 48.
(3) *Ibid.*
(4) *Ibid.*, p. 43.
(5) R. 1931, 1, 258, 260, 262.
(6) Cette dernière prescription ne se retrouve pas dans la loi spéciale à l'Afrique équatoriale.
(7) R. 1931, 1, 445.

budgets spéciaux, exige que les travaux et mesures sanitaires auxquels se rapportent les dépenses aient fait l'objet d'un programme d'ensemble approuvé par le ministre des colonies. Il stipule expressément que l'inscription des crédits sur budget spécial ne préjuge en rien les approbations des contrats et marchés d'exécution, ni même les autorisations d'ouverture des travaux et d'engagements de dépense, qui ne peuvent résulter que d'un décret spécial ; et de même, que l'inscription des prévisions de recettes ne supplée en aucune façon à l'autorisation par décret de la réalisation des tranches d'emprunt (1).

En exécution de ces dispositions, de nombreux décrets, rendus sur rapport dûment documenté, ont autorisé la réalisation de tranches d'emprunt et l'ouverture de travaux (2).

§ 670

Exécution des travaux publics. — Marchés. — Clauses et conditions générales. — Les travaux publics sont exécutés, aux colonies comme dans la métropole, soit en régie, soit à l'entreprise.

En ce qui concerne les marchés passés pour le compte de l'État, le décret du 26 octobre 1898 (3) a rendu applicable aux colonies un grand nombre de dispositions du décret du 18 novembre 1882, fait pour la métropole. Ce décret a été suivi d'un arrêté réglementaire du ministre des colonies du 20 janvier 1899 (4).

Un décret du 26 août 1910 (5) a créé au ministère des colonies un comité consultatif de règlement amiable des entreprises de tous genres, y compris les travaux publics, très-analogue à celui qui avait été institué au ministère des travaux publics par décret

---

(1) Ce texte tranche en termes décisifs, par la négative, en ce qui concerne les budgets des travaux d'emprunt, la question toujours controversée de l'approbation implicite, résultant notamment de l'approbation du budget. V. t. 1er, ch. III, § 135, p. 321, n. 7, et t. II, Ch. IX, § 339, p. 37.

(2) Afrique équatoriale : décrets des 12 mai 1927 (R. 1927, 1, 199), 16 novembre 1927 (R. 1928, 1, 90), 14 juin 1929 (R. 1929, 1, 443), 28 novembre 1929 (R. 1930, 1, 44), 19 juillet 1930 (R. 1931, 1, 43), 18 août 1931 (R. 1931, 1, 288, 23 juin 1932 (R. 1932). — Afrique occidentale : décrets des 18 avril 1931 (R. 1931, 1, 290), 9 novembre 1931 (R. 1932, 1, 164), 1er mars 1932 (R. 1932) ; — Cameroun : décrets des 18 avril 1931 (R. 1931, 1, 300), 11 février 1932 (R. 1932, 1, 286), 2 avril 1932 (R. 1932). — Togo : décret du 18 avril 1931 (R. 1931, 1, 300). — Indo-Chine : décrets des 12 mai 1926 (R. 1926, 1, 519) ; 14 décembre 1927 (R. 1928, 1, 171), 28 avril 1931 (R. 1931, 1, 332), 27 septembre 1931 (R. 1932, 1, 111), 2 décembre 1931 (R. 1932, 1, 294), 9 février 1932 (R. 1932, 1, 304), 10 avril 1932 (R. 1932), 20 juillet 1932 (deux décrets, R. 1933) ; — Madagascar : décrets des 8 avril 1931 (R. 1931, 1, 335), 28 novembre 1931 (R. 1932, 1, 173), 12 janvier 1932 (R. 1932, 1, 305). — Nouvelle-Calédonie : décrets des 31 juillet 1931 (R. 1932, 1, 119), 11 janvier 1932 (R. 1932, 11, 311) ; 1er juin 1932 (R. 1932). — Guadeloupe : 2 mai 1932 (R. 1932).

(3) R. 1899, 1, 30. — L'article 28 § 1er du décret du 18 novembre 1882, abrogé par le décret de 1898, portait que les dispositions des articles 1 à 25, c'est-à-dire à peu près tout le décret, n'étaient pas applicables hors de la France et de l'Algérie.

(4) Cet arrêté, non reproduit au Recueil, a été mentionné à la table 1898-1910, p. 1051. — V. Bull. min. col. 1899, p. 10.

(5) R. 1911, 1, 90.

du 24 décembre 1907. Il a été modifié sur quelques points par décret du 2 mars 1928 (1).

En ce qui concerne les services locaux, pour lesquels des clauses et conditions générales avaient été édictées par arrêtés des gouverneurs ou gouverneurs généraux (2), l'arrêté ministériel précité du 20 janvier 1899, et la circulaire aux chefs des colonies qui le précède, avaient prescrit d'introduire dans les cahiers des charges des marchés passés par les services locaux une clause se référant aux conditions générales édictées par cet arrêté. En conformité de ces dispositions, les conditions générales de 1899 sont devenues le droit commun aussi bien pour les marchés des colonies et gouvernements généraux que pour ceux de l'Etat. En Indo-Chine, même, un arrêté du gouverneur général du 4 novembre 1899 (3) avait rendu le décret du 26 octobre 1898 applicable à tous les marchés, y compris ceux de travaux publics.

Les chefs des colonies n'en avaient pas moins le pouvoir de déterminer par arrêtés pris en conseil les formes et conditions des marchés publics intéressant le service local. Ce pouvoir leur était attribué par l'article 69 du décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies, et leur a été confirmé par l'article 212 du nouveau décret du 30 décembre 1912. Dans plusieurs colonies, où les dispositions du décret du 26 octobre 1898 et de l'arrêté ministériel ne répondaient plus aux besoins locaux, il était devenu nécessaire de légiférer directement.

Pour l'Indo-Chine, un arrêté du ministre des colonies du 19 septembre 1918 (4), déclarant abrogé, en ce qui concerne cette colonie, l'arrêté du 20 janvier 1899, a décidé que les clauses et conditions générales des marchés qui lui étaient applicables seraient établies dorénavant par le gouverneur général. Faisant usage de ce pouvoir, le gouverneur général a pris, le 7 avril 1919 (5), un arrêté réglementaire sur la matière, en 53 articles.

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 27 mars 1911 (6) avait, comme en Indo-Chine, rendu applicables au service local les clauses et conditions générales des marchés de travaux publics résultant de l'arrêté ministériel du 20 janvier 1899. Puis, comme en Indo-Chine encore, le gouverneur général a pris, le 5 avril 1922 (7), un arrêté réglementaire très-semblable à celui de l'Indo-Chine, dont il reproduit en grande partie les dispositions.

Un arrêté relatif aux clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs de travaux publics a été pris par le gouverneur de la Guadeloupe le 16 juillet 1924 (8) et refondu le 21 mai 1931 (9),

(1) R. 1928, 1, 404.
(2) P. ex. en Cochinchine, par arrêté du 13 avril 1875.
(3) R. 1901, 1, 159.
(4) R. 1920, 1, 599.
(5) R. 1920,1,994.— L'arrêté du 4 novembre 1899 précité (R. 1901, 1, 159) est consideré comme toujours en vigueur, et a même été modifié par arrêtés des 5 septembre 1911, 5 avril 1876, (R. 1917, 1, 515), 13 avril 1922 (R. 1923, 1, 675) et 13 juillet 1932 (J.O. Indo-Chine, 27 juillet 1932).
(6) R. 1912, 1, 529.
(7) R. 1923, 1, 871.
(8) R. 1926, 1, 655.
(9) J.O. Guadeloupe, 20 août 1931.

un autre par le gouverneur général de l'Afrique occidentale le 25 octobre 1929 ; un autre par le gouverneur de l'Océanie le 12 février 1932 (1).

§ 671

Contentieux des travaux publics. — Il a été expliqué au chapitre VI (2) que le Conseil du contentieux administratif a une compétence générale, aux colonies, en matière de marchés, notamment de marchés de travaux publics, qu'il s'agisse de travaux de l'Etat ou de travaux des colonies, des communes ou des établissements publics. Ce principe incontestable a été confirmé par la jurisprudence (3). La compétence du Conseil du contentieux administratif ne s'étend toutefois pas aux difficultés qui ne proviennent pas de l'exécution d'un contrat passé avec l'administration : notamment, d'une demande d'indemnité fondée sur la passation d'un marché de gré à gré, en prétendue méconnaissance du droit que le requérant croyait devoir faire valoir à la passation d'une adjudication. En pareil cas, lorsque cette indemnité est réclamée à l'Etat, le Conseil d'Etat est seul juge du litige, sur recours contre une décision ministérielle (4).

Les contestations soulevées devant les Conseils du contentieux administratif, en matière de travaux publics, sont les mêmes que celles qui s'agitent dans la métropole devant les conseils de préfecture (5). Les seules questions spéciales aux colonies sont celles qui ont trait à la qualité des fonctionnaires représentant les administrations publiques, ainsi qu'à la nature des administrations justiciables, en cette matière, des Conseils du contentieux.

Il a été jugé, notamment, que le mémoire préalable à l'introduction de toute réclamation devant le Conseil du contentieux administratif, qui doit être adressé à l'administration aux termes de l'article 46 des clauses et conditions générales du 13 avril 1875, peut être remis au lieutenant-gouverneur de la Cochinchine, comme représentant du gouverneur général de l'Indo-Chine, par application du décret du 29 octobre 1887, qui a supprimé le directeur de l'intérieur de cette colonie, et qui porte en termes exprès que le lieutenant-gouverneur y représente le gouverneur général (6). Ce mémoire est même régulièrement remis à l'agent chargé de notifier à l'entrepreneur le décompte de son entreprise, tel que l'ingénieur directeur des travaux publics du pays (7).

Par contre, le chef d'administration locale, en particulier le résident supérieur au Tonkin, n'a pas qualité pour approuver

(1) J.O. Océanie, 16 mars 1931.
(2) § 210, p. 541.
(3) Conseil du cont. adm. de la Cochinchine, 26 février 1906 (R. 1907, 3, 31).
(4) Conseil d'Etat, 15 mars 1918 (R. 1918, 1, 71).
(5) La législation métropolitaine sur les dommages causée par les travaux publics, nstamment les lois de 26 juillet 1891 et 29 décembre 1892, ont été rendues applicables aux Antilles et à la Réunion par décret du 24 août 1932 (L. 1933).
(6) Conseil du cont. adm. de la Cochinchine, 26 février 1906 (R. 1907, 3, 31), et sur appel, Conseil d'Etat, 25 février 1910 (R. 1910, 3, 88). Ce dernier explique que le décret du 31 juillet 1898, qui institue le budget général (v. Ch. IX, § 342, p. 41), n'édicte que des dispositions d'ordre financier, qui n'ont pas porté atteinte à la disposition du décret de 1887.
(7) Conseil d'Etat, 24 juillet 1908 (R. 1908, 3, 297).

une adjudication en matière de travaux publics, lorsque le cahier des charges réserve expressément l'approbation au gouverneur général (1), la clause du cahier des charges faisant exception aux dispositions de l'arrêté du gouverneur général du 5 avril 1916 (2), qui délègue aux ordonnateurs secondaires l'approbation des marchés et adjudications de moindre importance.

D'autre part, sont considérés comme travaux publics, de la compétence du Conseil du contentieux administratif, non seulement les travaux de l'Etat ou des administrations françaises, mais aussi ceux qui intéressent les gouvernements indigènes (3).

SECTION II.

Voirie.

§ 672

Généralités. — La matière de la voirie n'a fait l'objet aux colonies d'aucune réglementation générale. Elle a été réglée, dans chaque colonie, par des arrêtés locaux. On retrouve dans ces arrêtés la distinction, classique dans la métropole, de la grande voirie, de la petite voirie et de la voirie urbaine.

Indo-Chine. — En Indo-Chine, un arrêté du gouverneur général du 3 juillet 1912 (4) a déterminé la consistance de la grande voirie, qui comprend : 2° les routes régulièrement classées dans les termes de l'arrêté du 23 décembre 1907 (5), avec leurs prolongements urbains, ponts, fossés, accotements et dépendances ; 2° les fleuves, rivières, canaux de navigation ; les lacs et étangs communiquant directement avec eux, les ports fluviaux, digues, quais, barrages, écluses, épis et leurs dépendances ; 3° les ports maritimes, havres et rades et leurs dépendances ; 4° les chemins de fer et tramways construits, exploités ou concédés par la colonie, et leurs dépendances.

Cette énumération reproduit en termes sensiblement identiques celles des 4 premiers numéros de l'arrêté du 15 janvier 1903 sur le domaine public (6).

L'article 2 de l'arrêté du 3 juillet 1912 annonce des arrêtés ultérieurs, qui déterminent le régime applicable aux différentes dépendances de la grande voirie.

Aucun arrêté de principe n'a déterminé les règles de droit constituant ce régime.

L'arrêté précité du 23 décembre 1907 était relatif au classement des routes, divisées en routes coloniales, à la charge des budgets locaux, et routes provinciales, entretenues par les budgets provinciaux. Le classement en etait prononcé, pour les premières,

(1) Conseil d'Etat, 7 mars 1924 (R. 1925, 3, 12).
(2) R. 1917, 1, 515.
(3) Civ. cass. 23 juillet 1902 (R. 1902, 2, 105) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 2 juin 1903 (R. 1906, 3, 130). — V. Ch. VI, § 229, p. 556.
(4) R. 1913, 1, 827.
(5) R. 1909, 1, 98.
(6) R. 1903, 1, 304.

par le gouverneur général, pour les secondes par le chef d'administration locale. Un nouvel arrêté du 18 juin 1918 (1) a établi un nouveau classement en routes coloniales, locales, provinciales et communales. Les routes coloniales sont les routes d'intérêt général, construites et entretenues aux frais du budget de l'Indo-Chine et classées par le gouverneur général en conseil de gouvernement ou en commission permanente. Les routes locales sont à la charge des budgets locaux, et classées, en Cochinchine, par le Conseil colonial, après consultation des conseils de province, et ailleurs par le gouverneur général sur la proposition des chefs d'administration locale. Les routes provinciales et communales sont classées, en Cochinchine, par le gouverneur en conseil privé, après avis préalable des conseils de province et des conseils de notables ; elles sont à la charge des budgets provinciaux ou communaux.

A la suite de ces arrêtés, une série d'arrêtés ont procédé au classement des routes — pour la Cochinchine, second arrêté du 18 juin 1918 (2), complété le 25 octobre 1919 (3), et remplacé par arrêté du 6 novembre 1929 (4) ; — pour le Cambodge, arrêté du 24 septembre 1918 (5) ; — pour l'Annam, arrêté du 4 novembre 1918 (6).

Un arrêté du gouverneur général du 6 novembre 1929, approuvé par décret du 25 mai 1930 (7), a institué un fonds commun des routes indo-chinoises, alimenté par une surtaxe spéciale à la consommation des huiles minérales.

Les voies navigables et les ports fluviaux ont fait à leur tour l'objet d'un arrêté de classement du 11 novembre 1930 (8).

Il sera question plus loin des chemins de fer, ainsi que des ports et rades.

§ 673

Autres colonies. — Dans les autres colonies, la législation de la voirie est encore très-incomplète : il faut presque toujours chercher dans la législation du domaine public les rares dispositions qui lui sont applicables.

Madagascar. — A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 2 septembre 1916 (9) a divisé les routes en trois catégories : d'intérêt général, d'intérêt régional et d'intérêt secondaire. Les premières sont à la charge du budget de la colonie ; les secondes le sont aussi, mais leur construction comporte l'emploi de la main d'œuvre prestataire, et l'entretien des parties non

(1) R. 1919, 1, 386.
(2) R. 1919, 1, 388.
(3) R. 1920, 1, 1184.
(4) R. 1930, 1, 349.
(5) R. 1919, 1, 419.
(6) R. 1919, 1, 424.
(7) R. 1931, 1, 344. — Modifié le 18 février 1930 (*ibid.*).
(8) R. 1931, 1, 404.
(9) R. 1918, 1, 126.

empierrées incombe en principe aux fokonolona. Les routes secondaires sont construites et entretenues exclusivement par la main d'œuvre prestataire : des subventions peuvent être allouées par le budget local. Enfin des chemins muletiers sont entièrement construits et entretenus par la main d'œuvre prestataire sans aucune subvention du budget local. Toutes les routes sont classées par décisions du gouverneur général, sur la proposition du directeur des travaux publics pour les deux premières catégories, et des chefs de province ou district autonome pour les routes secondaires. Le classement a été opéré par arrêté du 24 novembre 1931 (1).

Antilles et Réunion. — Aux Antilles et à la Réunion, une loi du 23 avril 1918, relative aux chemins vicinaux et ruraux (2), édicte pour ces colonies des dispositions sembables à celles des lois métropolitaines des 21 mai 1836 et 20 août 1881, notamment en ce qui concerne les pouvoirs des conseils généraux, l'attribution aux chemins du sol compris dans les limites fixées par les délibérations portant reconnaissance et fixation de largeur, la procédure de règlement des indemnités, le jury spécial, les subventions industrielles pour dégradations extraordinaires, les extractions de matériaux et occupations temporaires, le droit de préemption des riverains en cas de déclassement, les décisions de la commission coloniale. Enfin l'article 8 de la loi reproduit, en ce qui concerne l'annulation pour excès de pouvoir des délibérations du conseil général, les dispositions de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, en ajoutant que l'annulation doit intervenir dans les quatre mois de la notification du recours, par le gouverneur, au président du Conseil général ou de la commission coloniale.

Nouvelle-Calédonie. — En Nlle-Calédonie, les arrêtés relatifs aux commissions municipales, des 7 avril 1888, 19 février 1910 (3) et 25 juin 1912 (4) chargent les présidents de ces commissions de l'organisation, de la surveillance et de la réception des travaux d'entretien et d'amélioration des chemins de grande communication compris dans l'étendue de leur circonscription, et prescrit le classement de ces chemins en autant de groupes qu'il y a de circonscriptions. Un plan de campagne est dressé chaque année par le service des travaux publics, et un crédit spécial y est prévu et mis à la disposition de chaque commission municipale.

Océanie. — Un arrêté du gouverneur du 3 juin 1932 (5), portant réglementation sur la grande voirie, a pris une série de dispositions concernant le classement, le tracé et la largeur des routes, la plantation d'arbres et les constructions en bordure.

Afrique occidentale. — Au Sénégal, les attributions de petite voirie et de police municipale appartenant aux maires de Saint-Louis, de Rufisque et de Dakar, en vertu des décrets des 13 mai 1872 et 17 juin 1887 (6), ont été transférées à l'administrateur de

(1) R. 1932, 1, 563.
(2) R. 1918, 1, 434.
(3) R. 1911, 1, 455.
(4) R. 1913, 1, 56.
(5) J. O. Océanie, 1er juill. 1932.
(6) V. Ch. II, § 65, p. 161, et § 68, p. 165.

la circonscription de Dakar par l'article 1er du décret du 27 novembre 1924 (1) et au lieutenant-gouverneur du Sénégal par les décrets des 6 mai 1918 (2), 25 janvier 1927 (3) et 15 novembre 1927 (4). La légalité de ces décrets, d'ailleurs incontestable, a été reconnue par arrêt du Conseil d'Etat du 3 février 1932 (5).

§ 674

Voirie urbaine. — Les routes classées ne comprennent pas la voirie urbaine. En Indo-Chine, l'article 3 du premier des arrêtés susvisés du 18 juin 1928 porte en termes exprès que « le classement ci-dessus ne comprend pas les rues des villes constituées en municipalités, sauf pour les tronçons ou traverses faisant partie des routes précédentes ». L'article 80 du décret du 11 juillet 1908 (6) sur les municipalités de Saigon, Hanoï et Haïphong attribue au maire, outre la police de la circulation sur toutes les voies publiques, l'octroi des permissions de voirie sur les voies municipales, notamment en ce qui concerne les conduites d'eau et de gaz. Dans les communes indigènes, les notables ou autres autorités locales ne sont chargées que de la police de la circulation.

Le décret du 27 avril 1931, qui a érigé en unité administrative la région de Saigon-Cholon (7), a attribué au conseil d'administration de la région le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression des rues, places publiques, la création et la suppression des promenades, squares, jardins publics, champs de foires, de tir ou de courses, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications aux plans d'alignement adoptés. Ce conseil est en outre appelé à donner son avis sur les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur de la région.

Dans les colonies où la loi municipale du 5 avril 1884 est applicable, c'est-à-dire aux Antilles et à la Réunion, les pouvoirs des maires et des conseils municipaux, en matière de voirie, sont réglés par les articles 68 et 97 de cette loi. Ces articles ne sont pas au nombre de ceux qui ont été rendu applicables à quatre colonies par le décret du 26 juin 1884 (8). Mais les textes particuliers aux communes de ces colonies contiennent tous des dispositions analogues (9).

A la Guadeloupe, un arrêté du gouverneur du 4 juillet 1919 (10)

(1) R. 1925, 1, 48.
(2) R. 1918, 1, 457.
(3) R. 1927, 1, 199.
(4) R. 1928, 1, 90.
(5) R. 1932, 3, 141.
(6) R. 1909, 1, 143. — V. Ch. II, § 70, p. 172.
(7) R. 1931, 1, 326. — V. Ch. II, § 70, p. 174.
(8) V. Ch. II, § 65, p. 161.
(9) V. notamment art. 32 (33), et 40 (41) des décrets des 13 mai 1872, 10 août 1872, 8 mars 1879, 15 octobre 1879, 12 juin 1880 (Saint-Pierre et Miquelon, Sénégal, Nlle-Calédonie, Guyane) ; — art. 50, 63 et 73 du décret du 9 octobre 1913, organisant les municipalités à Madagascar ; — art. 38, 46 et 47 du décret du 12 mars 1880 pour les Etablissements de l'Inde.
(10) R. 1922, 1, 142.

interdit, par des dispositions détaillées, d'établir des ouvrages, de planter des arbres ou de faire écouler des eaux sur les routes.

Des mesures spéciales concernant les immeubles menaçant ruine ont été prises, pour l'Indo-Chine, par décret du 12 décembre 1919 (1) ; à Madagascar, par arrêté du gouverneur général du 5 novembre 1919 (2).

Un arrêté de l'administrateur de la circonscription de Dakar du 31 mai 1930 (3) est relatif à la construction et à la salubrité des maisons, aux permissions de voirie et aux alignements.

§ 675

Conservation et usage des voies publiques. — Circulation et roulage. — Un des points qui ont donné lieu à la réglementation la plus nombreuse est celui de la police et de la conservation des voies publiques, de la circulation et du roulage.

Les gouverneurs et gouverneurs généraux trouvaient dans leurs pouvoirs généraux de police (4) le pouvoir de réglementer la matière, qui leur a pourtant été confirmé en termes exprès par divers textes (5).

En Afrique équatoriale, le gouverneur général a pris, le 13 septembre 1926 (6), un arrêté portant règlement général sur la police de la circulation et du roulage.

En Afrique occidentale, un arrêté du gouverneur général du 8 janvier 1916 (7) avait réglementé en grand détail (79 articles) les conditions d'usage des voies publiques et les dispositions relatives à leur protection, à la police du roulage et à la circulation des voitures. Un arrêté du 14 novembre 1924 (8) a réglementé à nouveau la police de la circulation et du roulage, abrogé celui du 8 janvier 1916, et habilité les lieutenants-gouverneurs à prendre toutes mesures d'application concernant aussi bien la conservation et le stationnement, les conditions de poids et de vitesse des véhicules, et les courses. — En vertu de cette délégation, des arrêtés concernant la protection de la voie publique et de la circulation ont été pris, par l'administrateur de la circonscription

(1) R. 1920, 1, 280.
(2) R. 1920, 1, 771.
(3) R. 1930, 1, 242. — Les textes cités ici le sont à titre d'exemple. Dans une matière qui se trouve sur les confins des pouvoirs législatif et réglementaire, il n'est pas possible et il serait sans intérêt d'énumérer tous les arrêtés des autorités locales.
(4) Ch. III, § 138, p. 328.
(5) Pour l'Afrique occidentale, art. 8 du décret du 29 septembre 1928 précité (R. 1929, 1, 47). — Le gouverneur général avait déjà délégué aux lieutenants-gouverneurs le pouvoir de prendre des mesures d'application des arrêtés généraux par l'article 14 de son arrêté du 14 novembre 1924 (R. 1925, 1, 224), modifié par arrêté du 24 novembre 1928 (R. 1929, 1, 362). — Pour l'Indo-Chine, les pouvoirs du gouverneur général, des chefs d'administration locale et des maires sont également confirmés par les articles 8 et 14 du décret du 13 novembre 1926 (R. 1927, 1, 111).
(6) R. 1927, 1, 154. — Modifié par arrêté du 18 octobre 1928 (R. 1929, 1, 172).
(7) R. 1917, 1, 272.
(8) R. 1925, 1, 224. — Modifié le 22 janvier 1927 (R. 1928, 1, 106) et le 24 novembre 1928 (R. 1902, 1, 362).

de Dakar, le 20 février 1926 (1), par le lieutenant-gouverneur du Sénégal, les 16 avril et 31 mai 1926 (2), par celui du Soudan, le 28 avril 1926 (3) ; par celui de la Haute-Volta, le 15 octobre 1926 (4), par celui de la Guinée, le 19 mai 1932 (5), par celui de la Côte d'Ivoire, le 10 septembre 1928 (6).

A la Guadeloupe, un arrêté du gouverneur du 20 avril 1922 (7), qui a réglementé l'usage des voies ouvertes à la circulation publique, a été refondu par arrêtés des 31 juillet 1928 et 14 novembre 1929 (8).

A la Réunion, un arrêté sur le même objet a été pris par le gouverneur le 31 août 1922 (9).

A la Martinique, un règlement correspondant (code de la route) a été pris par arrêté du 17 mai 1927 (10).

A la Côte des Somalis, un arrêté semblable a été pris par le gouverneur le 20 février 1929(11), et dans les Etablissements de l'Inde, le 31 août 1923 (12).

En Indo-Chine, à la suite et en exécution du décret déjà mentionné du 13 novembre 1926(13), établissant les règles de compétence et les sanctions en matière d'infractions aux règlements sur la police de la circulation routière et sur la conservation des voies publiques, un arrêté du gouverneur général du 24 juin 1931(14) a réglementé l'usage des voies ouvertes à la circulation publique. Il avait été précédé de nombreux arrêtés des résidents supérieurs, notamment au Laos, le 2 mai 1929 (15), et en Annam, le 12 août suivant (16).

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 6 février 1901 (17) avait réglementé la police du roulage et des messageries publiques. Un arrêté du 25 octobre 1926(18) a édicté un nouveau « règlement général sur la police de la circulation et du roulage », refondu une fois encore, sur la dénomination de « code de la route », par arrêté du 25 avril 1931 (19).— Un arrêté du 15 novembre 1927(20) a édicté des régles générales d'hygiène pour la voirie urbaine et rurale.

---

(1) R. 1927, 1, 296. — Modifié le 20 mars 1928 (R. 1929, 1, 279).
(2) R. 1927, 1, 293. — Modifiés le 12 janvier 1931 (R. 1932, 1, 317).
(3) R. 1927, 1, 297.
(4) R. 1928, 1, 693.
(5) J. O. Guinée, 1er juin 1932.
(6) R. 1929, 1, 376.
(7) R. 1924, 1, 130.
(8) R. 1930, 1, 546 et 547.
(9) R. 1924, 1, 167.
(10) R. 1929, 1, 595.
(11) R. 1930, 1, 368.
(12) R. 1924, 1, 590.
(13) R. 1927, 1, 111.— Modifié le 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 340) et complété le 22 janvier 1931 (R. 1931, 1, 210).
(14) R. 1932, 1, 355.— Modifié le 2 Mars 1932 (J. O. Indo-Chine, 9 Mars 1932). Ajouter les arrêtés des 29 septembre 1913 (R. 1915, 1, 771), 6 avril 1918 (R. 1919, 1, 377) et 24 mai 1918 (R. 1919, 1, 384) sur la circulation des automobiles.
(15) R. 1930, 1, 313.
(16) R. 1930, 1, 334.
(17) R. 1902, 1, 357.— Modifié et complété le 22 octobre 1920 (R. 1921, 1, 868).
(18) R. 1927, 1, 925.
(19) R. 1932, 1, 555.
(20) R. 1928, 1, 566. — Modifié le 9 novembre 1928 (R. 1929, 1, 593).

A la Nlle-Calédonie, un arrêté du gouverneur du 17 septembre 1874 a « promulgué » la loi du 12 avril-30 mai 1851 sur la police du roulage (1). Un autre arrêté du 21 juillet 1919 (2) a institué le régime des subventions industrielles pour dégradations extraordinaires par des exploitations. — Un arrêté du 31 décembre 1927, modifié les 2 avril et 30 mai 1932 (3), a réglementé la police de la circulation et du roulage, et édicté le code de la route.

Aux Nouvelles-Hébrides, un arrêté franco-britannique du 15 avril 1931 (4) porte règlement général sur la police de la circulation et du roulage.

En Océanie, la circulation routière à été réglementée par arrêté du gouverneur du 27 février 1931 (5).

Au Cameroun, un arrêté du commissaire de la République du 11 septembre 1928 (6) a réglementé la circulation sur les voies automobilisables.

Au Togo, un arrêté du commissaire de la République du 2 avril 1926 (7), réglementant « la protection de la voie publique et la circulation des véhicules de toute sorte », a été refondu par arrêté du 26 janvier 1928 (8).

§ 676

Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux. — La légalité des arrêtés ci-dessus énumérés ne saurait faire de doute, les mesures qu'ils édictent étant des mesures de police qui rentrent au premier chef dans les pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux : à plus forte raison lorsque ces pouvoirs leur ont été expressément confirmés par un décret spécial, comme on l'a vu plus haut pour l'Afrique occidentale et l'Indo-Chine. La sanction des dispositions de ces arrêtés est en général celle que leur attribuent la loi du 8 janvier et les décrets du 6 mars 1877 (9), à moins que des textes particuliers n'y aient attaché une sanction plus forte. Telle est précisément le cas pour l'Afrique occidentale, où l'article 8 du décret du 29 septembre 1928 permet de frapper les infractions aux arrêtés pris pour la conservation du domaine public et la police du roulage, d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 500 fr., pouvant, en cas de récidive, être triplés et aggravée de cinq jours d'emprisonnement. Le décret du 13 novembre 1926, pour l'Indo-Chine, prononce, contre les diverses infractions qu'il énumère, des peines variables, mais dont plusieurs sont d'importance correctionnelle, et peuvent s'élever jusqu'à 1.000 fr. d'amende et six mois d'emprisonnement.

La jurisprudence reconnaît même aux maires, en Indo-Chine,

(1) Cette promulgation est antérieure au décret organique du 12 décembre 1874 et peut, par suite, être considérée comme ayant valablement rendu la loi de 1851 applicable dans la colonie.
(2) R. 1921, 1, 344.
(3) R. 1929, 1, 92, et J. O. Nlle Cal. 7 mai et 11 juin 1932.
(4) Complété le 15 juillet 1931. — R. 1932, 1, 148.
(5) J. O. Océanie, 16 mars 1931.
(6) R. 1929, 1, 382.
(7) R. 1927, 1, 370. — Modifié et complété le 27 juin 1927 (R. 1928, 1, 647).
(8) R. 1929, 1, 397.
(9) V. Ch. III § 138, p. 328.

le droit de limiter le nombre des voitures de louage (pousse-pousse ou de les frapper d'une taxe (1).

Les arrêtés des gouverneurs ou des maires ne pourraient toutefois sans excès de pouvoir réglementer des matières qui rentrent dans le droit civil (2).

§ 677

Contraventions. — Compétence. — La compétence en matière de contraventions de grande voirie a été exposée au chapitre VI (3). Il suffit de rappeler ici que la loi du 29 floréal an X et les autres lois déterminant la compétence administrative n'ont jamais été rendues applicables aux colonies ; que tout au plus l'extension aux colonies pourrait-elle en être considérée comme implicite ; que la compétence des Conseils du contentieux administratif résulte du § 8 des articles 160-176 des ordonnances de 1825-27, rendues applicables à toutes les colonies par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881, et de l'article 99 de ces décrets qui détermine la procédure à suivre en cas de contravention ; que, dans les colonies et pays sous mandat d'Afrique, ainsi qu'à Madagascar, les décrets concernant le domaine public contiennent une attribution précise de compétence aux conseils du contentieux pour les infractions aux règlements sur la conservation et l'utilisation du domaine public ; enfin qu'en Indo-Chine le décret du 13 novembre 1926 a rendu les tribunaux de l'ordre judiciaire compétents pour connaître de toutes infractions aux lois et règlements concernant la police de la circulation et de la conservation des voies publiques de toute catégorie.

En matière de petite voirie, la compétence est déterminée, comme dans la métropole, par les articles 476, §§ 4, 5 et 15 et 479 §§ 11 et 12 du code pénal.

---

(1) Conseil d'Etat, 23 décembre 1921 (R. 1923, 3, 162). Req. rej. 30 juillet 1918 et 5 janvier 1920 (R. 1918, 3, 193, et 1920, 3, 257).

(2) Il semble que tel ait été le cas pour un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 25 octobre 1910 (R. 1911, 1, 580), qui réglementait au Tonkin la profession de loueur de voitures, et qui, entre autres dispositions, établissait en principe la responsabilité civile des loueurs de pousse-pousse en cas d'accident causé par le coolie. La question de la responsabilité des loueurs est au premier chef une question de droit civil ou pénal, sur laquelle la Chambre criminelle a eu à se prononcer par arrêt du 10 février 1916 (R. 1916, 3, 182), rejetant un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), et reconnaissant le pouvoir souverain du juge du fait pour interpréter le contrat de louage d'ouvrage intervenu entre les parties. Dans l'espèce, l'arrêt attaqué avait jugé, par interprétation du contrat, qu'aucune responsabilité n'incombait au loueur. Mais un autre arrêt de la même Cour du 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 306) a jugé le contraire, et la 3e Chambre siégeant à Hanoï a statué dans le même sens par un arrêt du 1er septembre 1916 (R. 1917, 3, 142), qui, pour établir la responsabilité civile du voiturier, se fonde sur les dispositions de la réglementation locale, notamment sur un arrêté de l'administrateur-maire de Haïphong du 25 novembre 1913, et aussi sur l'arrêté précité du 25 octobre 1910, mais en considérant que les conditions imposées par l'administrateur-maire ne peuvent être remplies que par un loueur ayant des préposés, et que l'arrêté de 1910 a simplement attiré l'attention des entrepreneurs sur l'éventualité d'une responsabilité civile.

(3) § 214, p. 545.

SECTION III.

Chemins de fer.

§ 678

Généralités. — Il n'existe pas, en général, aux colonies, comme dans la métropole, des catégories de chemins de fer, établies d'après l'importance de la région desservie. En d'autres termes, aucune ligne de chemin de fer n'est considérée comme étant d'intérêt local, et soumise, à ce titre, à une législation spéciale. L'unité de la législation correspond d'ailleurs à une réalité. Il n'est pas un kilomètre de voie ferrée aux colonies dont l'intérêt ne soit très-supérieur aux contingences locales, et qui ne profite, non seulement à toute la colonie, mais aussi à la pénétration de l'œuvre et de la civilisation française et, par suite, aux progrès de la colonisation (1).

Par contre, comme dans la métropole, on rencontre aux colonies, en ce qui concerne la construction et l'exploitation des voies ferrées, deux systèmes différents : la concession et la régie : celle-ci exercée par l'Etat ou par la colonie.

Quel que soit le système adopté pour la construction et l'exploitation, les chemins de fer sont tous assujettis, aux colonies, pour leur établissement, à des règles de principe communes.

Ces règles ont d'abord été spéciales à l'Indo-Chine et à Madagascar. La loi de finances du 26 décembre 1890 portait, à l'article 49, que « les projets relatifs à la construction et à l'exploitation des chemins de fer en Indo-Chine devront être préalablement soumis aux Chambres et adoptés par elles ». Cette disposition avait été littéralement reproduite par l'article 58 de la loi de finances du 16 avril 1895. La loi du 10 février 1896, qui autorisait le protectorat de l'Annam et du Tonkin à contracter un emprunt pour l'exécution de travaux publics, contenait un article 24 d'une portée beaucoup plus générale, et se terminait par cette disposition, qui débordait singulièrement l'objet de la loi : « Aucun chemin de fer ne pourra être établi en Indo-Chine qu'en vertu d'une loi. L'exploitation ne pourra en être concédée que dans la même forme ». Ce texte abrogeait et remplaçait ceux de 1890 et de 1895(2). Une loi du 5 avril 1897, autorisant un

(1) Un jugement du tribunal de 1re instance de Nouméa du 25 avril 1914 (R. 1915, 1, 56) avait pourtant jugé que, pour l'application des droits proportionnels d'enregistrement sur le traité de concession, le chemin de fer de la colonie devait être traité comme un chemin de fer d'intérêt local. Sans parler ici des difficultés spéciales à l'interprétation du texte fiscal, ce jugement ne tenait pas compte de ce principe que le caractère de chemin de fer d'intérêt local ne peut résulter que d'une loi d'un décret, et que l'appréciation n'en est point abandonnée aux juges. La Cour d'appel de Nouméa, qui a infirmé ce jugement par arrêt du 25 avril 1914 (*ibid.*) n'a pas eu à se prononcer sur la question. — D'autre part, un récent arrêté du lieutenant-gouverneur du Dahomey du 21 décembre 1931 (R. 1933), approuvé par le gouverneur général de l'Afrique occidentale le 23 mai 1932 (J. O. Afrique occid. 4 juin 1932), porte « organisation administrative et financière des chemins de fer d'intérêt local (au nombre desquels il range 3 petites lignes) et des transports par voitures automobiles ».

(2) C'est, en effet, une loi, celle du 25 décembre 1898, (R. 1899, 1, 45), qui a autorisé le gouvernement général de l'Indo-Chine, à la fois, à réaliser un emprunt et à construire 5 lignes de chemins de fer, en stipulant que les conditions de l'exploitation de ces lignes ne deviendraient définitives qu'après avoir été ratifiées par une loi.

emprunt de la colonie de Madagascar, contenait une disposition identique.

L'une et l'autre de ces lois ont été abrogées par la loi, beaucoup plus générale et plus détaillée, du 2 mars 1919 (1), réglant les conditions de l'établissement des voies ferrées dans toutes les colonies et pays de protectorat autres que la Tunisie et le Maroc (2).

Cette loi distingue, pour l'établissement des voies ferrées aux colonies, trois cas différents, selon la nature et la répartition des dépenses et des charges financières qu'il entraîne.

Lorsque l'Etat accorde à l'entreprise une aide financière à titre de subvention, de garantie d'intérêt, ou sous toute autre forme, l'établissement des voies ferrées est subordonné à l'approbation par une loi.

Lorsque cet établissement ne donne lieu à aucune participation pécuniaire de l'Etat, mais qu'il comporte, de la part des colonies, des engagements quelconques de dépenses portant sur une durée de plus de cinq ans, ou des prélèvements dépassant le tiers de l'avoir de la caisse de réserve à la date de l'autorisation, il est autorisé par décret en Conseil d'Etat.

Dans tous les autres cas, l'établissement des voies ferrées est délibéré et approuvé dans les mêmes formes que le budget local.

Les mêmes règles s'appliquent à la concession et à l'affermage de l'exploitation des voies ferrées appartenant aux colonies. — Les rétrocessions de concessions sont autorisées, dans la seconde des trois hypothèses ci-dessus, par décret rendu sur le rapport des ministres des colonies et des finances ; dans tous les autres cas, elles sont délibérées et approuvées dans les mêmes formes que le budget local.

Enfin, la disposition de l'article 127 A de la loi de finances du 13 juillet 1911, qui assimile aux emprunts les engagements d'une durée de plus de 5 ans comportant le paiement d'annuités d'un montant supérieur à 50.000 fr., est déclarée inapplicable en la matière.

Moins d'un an après la promulgation de la loi du 2 mars 1919, une loi du 7 janvier 1920 (3) autorisait le ministre des colonies à passer, si les circonstances l'exigent, avec les compagnies concessionnaires de chemins de fer dans les colonies, des avenants modifiant les conditions de concession approuvées par des lois. Lorsque l'effet des accords intervenus serait limité à une période expirant au plus tard cinq ans après la date de la cessation des hostilités, et lorsque, d'autre part, les avenants n'apporteraient aucune aggravation des charges incombant à l'Etat ou aux colonies du fait des conventions et cahiers des charges approuvés par les lois, ces avenants devaient être, après avis du comité des travaux publics des colonies, approuvés par décrets contresignés par le ministre des colonies et le ministre des finances.

(1) R. 1919, 1, 505. — Le texte de cette loi a été intégralement reproduit au Ch. IX, § 346, p. 54.

(2) Cette loi, dûment promulguée en Afrique occidentale et en Afrique équatoriale, fait partie de la législation de ces gouvernements généraux rendue applicable au Togo et au Cameroun par les décrets du 22 mai 1924 (R. 1924, 1, 453).

(3) R. 1920, 1, 550.

Les dispositions de cette loi, dont l'application était limitée à une période expirant cinq années après la date de cessation des hostilités, ont été maintenues en vigueur, par une loi du 17 octobre 1924 (1), pour une nouvelle période expirant le 31 décembre 1929. Cette même loi portait que la période de remboursement ou d'amortissement des emprunts, dont les accords passés en application de cette loi prévoiraient la réalisation, pourrait s'étendre jusqu'à l'expiration des concessions en cours.

A l'expiration de la deuxième période quinquennale, une loi du 17 février 1930 (2) en a prolongé l'effet à peu près dans les mêmes termes.

Enfin, en ce qui concerne les voies ferrées construites par les colonies ou les gouvernements généraux sur fonds d'emprunt, les règles générales des travaux publics auxquels ces emprunts sont affectés leur sont applicables. Les lois qui autorisent les emprunts contiennent elles-mêmes certaines affectations spéciales, telles que l'ouverture ou l'électrification de lignes déterminées (3). L'exécution des travaux doit être, en outre, autorisée chaque fois, par un décret.

§ 679

Concessions. — La première en date des concessions de chemins de fer aux colonies est celle du chemin de fer de la Réunion, comprenant aussi l'exploitation du port de la Pointe des Galets, par la loi du 23 juin 1877. Elle n'est mentionnée ici que pour mémoire, ce chemin de fer étant exploité en régie depuis 1889 : il en sera question plus loin (4).

Lignes de l'Inde. — Une convention passée le 8 mai 1878 entre le ministre de la marine et des colonies, représentant les Etablissements de l'Inde, et une compagnie anglaise, a concédé pour 99 ans à cette Cie la ligne destinée à relier Pondichéry aux lignes anglaises. Une loi du 18 juin 1878 a fait abandon à ces Etablissements d'une partie des contingents annuels jusqu'en 1891, pour être affectés au paiement des dépenses prévues par cette convention, qui s'est trouvée ainsi implicitement approuvée. — Une autre convention de juin 1898, passée par le gouverneur des Etablissements de l'Inde, a concédé à la Cie anglaise des chemins de fer de Sud de l'Inde la ligne reliant Karikal à son réseau.

Dakar à Saint-Louis. — Une loi du 29 juin 1882 a approuvé la convention passée le 30 octobre 1880, par le ministre de la marine et des colonies agissant au nom de l'Etat, et la Société anonyme de construction des Batignolles, pour la concession du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, qui était en même temps

(1) R. 1925, 1, 2.
(2) R. 1930, 1, 220.
(3) Lois du 22 février 1931 : Cameroun et Togo : art. 2, 4° et 5° ; Afrique équatorial : art. 10.
(4) V. § 686, p.

déclaré d'utilité publique (1). Une convention passée le 3 février 1920 par le ministre des colonies, avec la Cie du Chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, en vertu des pouvoirs résultant de la loi précitée du 7 janvier précédent, a été approuvée par décret du 22 février 1920 (2), conformément à cette loi. Un avenant du 17 février 1921, passé dans les mêmes conditions, a été approuvé par décret du 3 avril 1921 (3). Ces conventions ont été prorogées par avenant du 15 octobre 1924, approuvé par décret du 30 novembre 1924 (4), rendu en vertu de la loi du 17 octobre 1924 précitée. Un autre avenant du 17 décembre 1925 a été approuvé par décret du 17 janvier 1926 (5). Une nouvelle convention du 19 août 1930, modifiant les précédentes, a été approuvée par décret du 4 décembre suivant (6). Enfin, une convention du 30 décembre 1930, concernant les tarifs, a été approuvée par loi du 31 mars 1931 (7).

Un décret du 10 juillet 1929 (8) a approuvé la convention passée, les 7 et 14 décembre 1928, entre la colonie du Sénégal et la Cie du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, pour l'affermage de l'exploitation de la voie ferrée de Louga à Linguère.

Des négociations sont engagées, au moment où s'impriment ces lignes, pour le rachat de la concession.

Dahomey. — Un décret du 26 juin 1900 (9), a accordé pour 75 ans, à un concessionnaire auquel a été ultérieurement substitué la Cie française du chemin de fer au Dahomey (10), la concession de la ligne de Cotonou à Kémo et éventuellement au Niger, avec embranchement sur Ouidah, modifiée par convention du 24 août 1904, approuvée par décret du 29 du même mois (11). Une convention du 21 septembre 1909, conclue avec la même Cie et approuvée par décret du 28 octobre suivant (12), modifiée par avenant du 24 août 1914, approuvé par décret du 21 février 1916 (13), a eu pour objet l'exploitation du wharf. Un avenant aux conventions concernant la concession du chemin de fer a été approuvé le 20 avril 1919 (14) ; un autre, des 28 juillet et 20 septembre 1921, a été approuvé par décret du 30 septembre 1921 (15), modifié le 29 juin 1927 (16). — Cette concession a été rachetée par convention du 23 décembre 1931, approuvée par décret du 28 janvier 1932 (17).

(1) Cette convention a été complétée par une convention du 21 novembre 1900, dont l'interprétation a donné lieu à un arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 1924 (R. 1929, 3, 38).
(2) R. 1920, 1, 587.
(3) R. 1921, 1, 923.
(4) R. 1925, 1, 19.
(5) R. 1926, 1, 290.
(6) R. 1931, 1, 158.
(7) R. 1931, 1, 289.
(8) R. 1930, 1, 452.
(9) R. 1903, 1, 191.
(10) Arrêté ministériel du 7 juin 1910 (R. 1903, 1, 217).
(11) R. 1905, 1, 20.
(12) R. 1910, 1, 113.
(13) R. 1916, 1, 439.
(14) R. 1919, 1, 636.
(15) R. 1922, 1, 235.
(16) R. 1927, 1, 504.
(17) R. 1932, 1, 275.

Indo-Chine et Yunnan. — En Indo-Chine, le gouverneur général, après avoir obtenu de la Chine, pour le gouvernement français, la concession des chemins de fer de Laokay à Yunnan-Sen, a rétrocédé cette concession, par convention du 15 juin 1901, à un consortium de banques, qui s'est substitué depuis la Cie des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan, en leur concédant en outre, pour 75 ans, les lignes de Haïphong-ville à Laokay et de Haïphong-ville à la gare maritime. Conformément à la loi précitée du 10 février 1896, alors en vigueur, cette concession a été approuvée par une loi du 5 juillet 1901 (1). Des avenants des 13 et 22 juin 1903 ont été approuvés par loi du 5 juillet suivant (2). Une loi du 30 mars 1907 (3) a approuvé une convention d'arbitrage conclue entre le ministre des colonies, agissant tant au nom de l'Etat qu'en celui du gouvernement général, et la Cie des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan. La sentence arbitrale ayant été rendue le 13 avril 1908, une loi du 14 mars 1909 (4) a autorisé un emprunt de 53 millions pour faire face aux dépenses mises par cette sentence à la charge de l'Indo-Chine. Une autre loi du 3 avril 1909 (5), approuvait un avenant du 23 mars précédent à la convention du 15 juin 1901. Un avenant du 5 juin 1920 a été approuvé par décret du 10 juillet suivant (6), conformément à la loi du 7 janvier 1920; une convention du 30 janvier 1924 et un avenant du 2 mars 1925 ont été approuvés par décret du 6 mars 1925 (7), en vertu de la loi du 17 octobre 1924.

Côte des Somalis. — Le chemin de fer de la Côte des Somalis remonte à une autorisation accordée par dépêche ministérielle du 27 avril 1886 à deux entrepreneurs français de construire sur le territoire de la colonie la voie ferrée devant relier Djibouti à la ligne à eux concédée par le souverain d'Ethiopie de la frontière française à Addis-Abeba. Le 6 février 1902, le gouverneur concluait avec la Cie impériale des chemins de fer éthiopiens une convention approuvée par loi du 6 avril suivant (8), transférant à cette Cie l'autorisation précitée, et lui accordant une concession de 99 ans. Mais, le 8 décembre 1908 (9), un décret prononçait la déchéance de la concession, pour violation par la Cie des clauses de la convention, et un décret du 26 du même mois (10) pourvoyait à l'exploitation provisoire du chemin de fer.

Le 6 mars 1909 intervenait une transaction entre l'Etat et la colonie, d'une part, et d'autre part la Cie déchue, et le 8 du même mois, une convention, approuvée par loi du 3 avril suivant (11),

(1) R. 1903, 1, 110.
(2) R. 1903, 1, 445.
(3) R. 1907, 1, 370.
(4) R. 1909, 1, 393.
(5) R. 1909, 1, 397.
(6) R. 1921, 1, 206.
(7) R. 1925, 1, 356.
(8) R. 1904, 1, 393.
(9) R. 1909, 1, 84.
(10) R. 1909, 1, 85.
(11) R. 1910, 1, 47.

conclue entre l'Etat et la Cie du chemin de fer franco-éthiopien, transférait à cette Cie la concession de la ligne traversant le territoire français, et l'autorisait à recevoir la concession de la ligne éthiopienne. La concession était faite pour 99 ans à partir de la mise en exploitation du chemin de fer en toute sa longueur.

Un avenant à la concession de 1909, signé le 7 décembre 1915, a été approuvé par loi du 9 mai 1916 (1). Un autre avenant a été approuvé par décret du 8 janvier 1921 (2) ; un autre encore par décret du 30 avril 1926 (3).

Pnom-Penh à Battambang. — Un décret du 26 novembre 1928 (4) a approuvé la convention du 23 du même mois, intervenue entre le Ministre des colonies, stipulant au nom de l'Indo-Chine par délégation spéciale du gouvernement général, et la Cie générale des colonies, et portant concession à cette dernière de la construction et de l'exploitation du chemin de fer de Pnom-Penh à Battambang. — Le prolongement de cette ligne jusqu'à Mongkolborey a été autorisé par décret du 18 décembre 1931 (5), approuvant un avenant à la convention.

§ 680

Objet des concessions. — Les concessions qui viennent d'être passées en revue ne sont pas toutes conçues sur le même modèle, et l'objet, ainsi que les clauses, en sont notablement différentes.

En ce qui concerne l'objet même de la concession, il y a lieu de diviser les concessions en deux groupes, suivant qu'elles mettent ou non la construction de la ligne à la charge de la Cie concessionnaire.

Premier groupe. — Dans le premier groupe il faut ranger :

1° la concession de la ligne reliant Pondichéry au réseau anglais. Cette ligne a été construite par la Cie anglaise moyennant une subvention en capital de 1.264.375 fr. C'est précisément pour subvenir à cette dépense que la loi précité du 18 juin 1878 a fait abandon à la colonie d'une partie de ses contingents annuels ;

2° la concession du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, que la Cie concessionnaire s'engageait à construire à ses risques et périls. L'Etat s'engageait, en compensation, à avancer à la Cie le complément du capital de premier établissement, dont le montant s'est trouvé être de 12.500.000 francs ;

3° la concession de la ligne de Laokay à Yunnan-Sen, faite à la Cie des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan. La convention précitée du 15 juin 1901, approuvée par la loi du 5 juillet suivant, distingue, à l'article 1er, entre les sections de Haïphong-ville à Laokay et à la gare maritime, qui seront construites par la colonie, et la section de Laokay à Yunnan-Sen, qui

(1) R. 1916, 1, 571.
(2) R. 1921, 1, 673.
(3) R. 1926, 1, 517.
(4) R. 1929, 1, 226.
(5) R. 1932, 1, 297.

sera construite par les concessionnaires conformément à l'article 5. Cet article porte que la section en question sera construite par la société concessionnaire à ses frais, risques et périls, et que cette société devra la pourvoir du matériel roulant qu'elle jugera nécessaire à l'exploitation à ses débuts, moyennant : 1° une subvention de 12.500.000 fr. ; 2° une garantie d'intérêt de 3 millions de francs, consentie dans les termes de l'article 3 de la loi du 25 décembre 1898 sur les chemins de fer de l'Indo-Chine (1). Cette loi, qui sera analysée plus loin, prévoyait expressément, à son article 3, la garantie d'intérêt à accorder pour la ligne en question, en fixant le maximum à 3 millions de francs et la durée à 75 ans, ajoutait à la garantie de la colonie celle de l'Etat, et soumettait toutes conventions passées à ce sujet à l'autorisation législative. — C'est précisément l'exécution de la convention relative à la construction qui a donné lieu au compromis et à la sentence arbitrale mentionnés ci-dessus, ainsi qu'à la loi susvisée du 4 mars 1909, qui a autorisé le gouvernement général de l'Indo-Chine à emprunter 53 millions pour couvrir la part complémentaire de la dépense de construction mise à sa charge par les arbitres ;

4° la concession du chemin de fer franco-éthiopien. La dépêche ministérielle précitée du 27 avril 1886, n'était autre chose qu'une autorisation de construction, et la convention du 6 février 1902, approuvée par la loi du 6 avril suivant, transférait à la Société impériale les droits et obligations des concessionnaires, et notamment l'obligation de construire la ligne, qui devait être achevée le 31 décembre 1902. Il a été dit plus haut que les obligations de la Cie n'ont pas été remplies. Aussi la nouvelle convention du 8 mars 1909, approuvée par la loi du 3 avril suivant, contient-elle un titre spécial au « régime de la construction », et un titre spécial au « régime de l'exploitation ». L'article 6 stipule expressément que « la dépense de construction et d'achèvement de la ligne sera à la charge de la Compagnie, qui y pourvoira au moyen de son capital actions et des obligations qu'elle pourra émettre, l'intérêt et l'amortissement du capital-action étant garantis par l'Etat français ;

5° la concession de la ligne de Pnom-Penh à Battambang. La Cie concessionnaire s'engage à construire la ligne dans un délai de 4 ans. Le gouvernement général se réserve, dans le délai d'un an, de dénoncer la concession définitive d'exploitation ; s'il ne le fait pas, la société de construction doit se transformer en société d'exploitation. Un cinquième du capital sera souscrit par le gouvernement général, qui garantit en outre les charges d'intérêt de ce capital sur la base de 7 p. 100.

Second groupe. — Le second groupe ne comprend que trois concessions :

1° la concession du chemin de fer du Dahomey. Aux termes du décret du 11 juin 1900 et du cahier des charges annexé, la colonie devait construire à ses frais, suivant les projets approuvés

(1) R. 1899, 1, 45.

par le ministre des colonies, et remettre au concessionnaire dans des délais déterminés, la plate-forme de la ligne, le concessionnaire restant chargé de la superstructure. La convention du 24 août 1904, approuvée par décret du 29, a mis la superstructure à la charge de la colonie, une partie des travaux étant exécuté par la compagnie concessionnaire à titre d'entrepreneur. — La concession ayant été rachetée comme il a été dit plus haut, suivant décret du 28 janvier 1932, ces conventions n'ont plus qu'un intérêt historique.

2° La ligne reliant Karikal au réseau anglais a été construite par la Cie anglaise pour le compte des Etablissements français de l'Inde, en vertu d'une délibération du conseil général de 1894. Deux emprunts ont été conclus à cet effet par la colonie en 1894 et en 1900.

3° La convention du 15 juin 1901, approuvée par décret du 5 juillet, qui mettait à la charge du concessionnaire la construction de la ligne de Laokay à Yunnan-Sen, en territoire chinois, stipulait au contraire que la section de Haïphong-ville à Laokay, et celle de Haïphong-ville à la gare maritime, toutes deux en territoire indo-chinois, seraient construites par la colonie, et remises au concessionnaire en état de réception, avec les installations et outillages nécessaires, en ce non compris le matériel roulant et les ateliers, qui devaient être fournis par la société et payés par la colonie.

§ 681

Garanties accordées aux Compagnies concessionnaires. — Il en est plusieurs types : 1° la garantie de revenus kilométriques ; 2° la garantie d'intérêts ; 3° la subvention en capital ; 4° la contribution aux dépenses.

Premier type. — Le premier type (garantie de revenue kilométriques) est réalisé pour la Cie du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis. Par la convention du 30 octobre 1880, l'Etat garantit à la Cie un revenu minimum par kilomètre exploité.

Ce revenu minimum est calculé en ajoutant à la somme forfaitaire de 1.154 fr. les frais d'entretien et d'exploitation et en déduisant de ce total le revenu brut. Ces frais d'entretien et d'exploitation se calculent eux-mêmes suivant une formule plusieurs fois modifiée par les conventions et avenants énumérés plus haut.

Outre cette garantie kilométrique, l'Etat s'engageait à avancer à la Cie une somme de 12.680.000 fr. pour parfaire son capital.

La Cie devait rembourser à l'Etat, avec intérêts à 4 %, au moyen de prélèvements sur les excédents de revenu net, les sommes versées pour garantie kilométrique, et une annuité de 2.246 fr. par kilomètre, représentant l'intérêt et l'amortissement du capital avancé.

Une garantie kilométrique se rencontrait aussi dans la convention relative au chemin de fer du Dahomey. Elle n'a plus d'intérêt

depuis que la concession de ce chemin de fer a été rachetée, comme il a été dit plus haut, par la convention du 23 décembre 1931.

Second type. — Le second type (garantie d'intérêts) a reçu deux applications : pour la Cie des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan (section de Laokay à Yunnan-Sen), et pour la Cie du chemin de fer franco-éthiopien.

En ce qui concerne la ligne de Laokay à Yunnan-Sen, la convention précitée du 15 juin 1901, approuvée par loi du 5 juillet 1901, conformément au principe posé par la loi du 25 décembre 1898, portait à l'article 5 que la société concessionnaire recevrait du gouvernement général, d'une part, une subvention de 12.500.000 fr., payée en espèces par la colonie ; d'autre part, pendant 75 ans, une garantie d'intérêt de 3 millions de francs, affectée par privilège au service de l'intérêt et de l'amortissement des obligations. Il résulte de l'article 3 de la loi du 25 décembre 1898 que le service de cette garantie d'intérêts est lui-même garanti à son tour par le gouvernement français.

La convention précitée du 6 février 1901, conclue entre le gouvernement de la Côte française des Somalis et la Cie impériale des chemins de fer éthiopiens, et approuvée par loi du 6 avril 1902, stipule, au profit de la Cie, pendant 50 ans, une subvention annuelle de 500.000 fr., exclusivement affectée à garantir l'intérêt et l'amortissement des emprunts à contracter par la Cie pour subvenir aux dépenses de construction de la ligne énumérées et précisées à l'article 10. La garantie de l'Etat français, aux termes de l'article 2 de la loi, s'ajoutait à celle du gouvernement local. — La convention du 8 mars 1909, conclue à la suite de la transaction du 6 du même mois, et approuvée par la loi précitée du 3 avril suivant, avait limité la garantie, pour les actions, à un intérêt de 3,50 p. 100 et à l'amortissement d'un capital-actions de 17.300.000 fr., et pour les obligations à un intérêt de 4 % du taux réel de placement. L'Etat français s'engageait en outre à avancer les sommes nécessaires pour couvrir l'insuffisance des recettes. Ces avances de l'Etat devaient lui être remboursées au taux de 3 %. — L'avenant du 7 décembre 1915, approuvé par la loi précitée du 9 mai 1916, avait remplacé le taux fixe de garantie des intérêts des obligations par un taux variable, à apprécier et à fixer par décrets, en Conseil d'Etat (1) et le taux d'intérêt des remboursement à faire à l'Etat à un taux résultant de calculs et de formules, à fixer en partie par décrets en Conseil d'Etat. Un décret du 29 octobre 1920 (1) avait effectivement fixé ce dernier taux à 5,50 % en ce qui concerne l'intérêt et amortissement des obligations : taux porté ensuite à 6,80 % par décret du 19 août 1922 (2).

Troisième type. — Le troisième type est réalisé par la convention précitée du 8 mai 1878, passée avec la Cie anglaise concessionnaire de la ligne aboutissant à Pondichéry. Aux termes de

(1) R. 1921, I, 436.
(2) R. 1923, I, 43.

cette convention, la Cie a reçu une subvention de 1.226.375 fr. La colonie prenait en outre à sa charge l'acquisition des terrains et les travaux d'allongzment du port-débarcadère, ce qui portait ses débours à 1.600.000 fr. La loi du 18 juin 1878 a accordé à la colonie une subvention qui leur a permis d'y faire face.

Quatrième type. — Le quatrième type se rencontre dans la convention passée en 1907 avec la South Indian Railway Co, pour la construction de la ligne rejoignant Karikal. La colonie s'est engagée par cette convention à rembourser à la Cie concessionnaire les déficits d'exploitation, s'il s'en produit, et à prendre à sa charge toutes les dépenses d'entretien autres que celles qui résultent de l'usure normale.

Les avances faites aux compagnies de chemins de fer par l'Etat ou par les colonies ont nécessairement pour contre-partie le remboursement de ces avances par ces compagnies, qui devient exigible dès que les comptes font ressortir un excédent. Le calcul de cet excédent s'opère conformément à des clauses et à des formules souvent compliquées, et variant d'une compagnie à l'autre. Il implique des comptes dressés annuellement, comme dans la métropole, et qui se divisent, par la force des choses, en deux catégories : les comptes de premier établissement et les comptes d'exploitation (1).

§ 682

Contrôle. — Les chemins de fer concédés, aux colonies comme dans la métropole, sont assujettis au contrôle de l'Etat. Ce contrôle est organisé, pour le Dakar-Saint-Louis, par les articles 34, 63 et 64 du cahier des charges annexé à la concession, pour la ligne de Haïphong à Hanoï, Laokay et Yunnan-Sen, par arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 11 avril 1912 (2), qui le confie à l'inspecteur général des travaux publics ; pour le chemin de fer franco-éthiopien, par le décret du 12 janvier 1924, réorganisant le service (3).

Comptes. — La vérification des comptes des compagnies concessionnaires de chemins de fer aux colonies a été longtemps confiée à des commissions spéciales à chaque compagnie, siégeant au ministère des colonies.

Le décret du 5 avril 1913 (4) a institué au ministère une commission consultative, présidée par un conseiller d'Etat, et chargée d'examiner et de vérifier les comptes d'exploitation des chemins

(1) V. l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 1924 (R. 1929, 3, 38), statuant sur un litige relatif au taux du remboursement dû à l'Etat par la Cie de Dakar à Saint-Louis.
(2) R. 1913, 1, 726.
(3) R. 1924, 1, 232.
(4) R. 1913, 1, 419.

de fer de Haïphong à Yunnan-Sen, de Djibouti à Addis-Abeba, de Dakar à Saint-Louis, de Kayes au Niger, et du Dahomey (y compris le wharf de Cotonou).

Un décret du 23 décembre 1919 (1) a modifié la composition et organisé le secrétariat de cette commission.

Ces deux décrets ont été refondus par décret du 8 avril 1923, qui remanie la composition de la commission et autorise le ministre à la charger, en outre, d'examiner et de vérifier les comptes d'établissement des chemins de fer ou autres entreprises concédées dans lesquels sont engagés les intérêts financiers de l'Etat ou des colonies, ainsi que les comptes d'exploitation ou de garanties d'intérêt de ces concessions.

§ 683

Terrains. — Comme dans la métropole, les terrains nécessaires pour la construction du chemin de fer et de ses dépendances directes sont mis gratuitement à la disposition des compagnies (2). Celles-ci n'en sont que les détenteurs précaires (3).

Le décret du 26 juin 1900, portant concession du chemin de fer du Dahomey, stipulait en outre que la Cie aurait le droit, après que la concession serait devenue définitive, de s'établir sur des territoires à déterminer, mais comprenant 300.000 hectares, et d'y exercer tous droits de jouissance et d'exploitation, et même un droit général d'exploitation et de recherche de mines. Cette stipulation n'est mentionnée ici qu'à titre historique, la Cie concessionnaire ayant renoncé, par l'article 2 de la convention du 24 août 1904, à tous les avantages qui en résulterait pour elle. La convention de rachat du 23 décembre 1931 a d'ailleurs mis fin même à l'éventualité de toute stipulation de ce genre.

Un décret du 18 janvier 1902 (4) a concédé à la Cie coloniale, en compensation des études faites pour le chemin de fer, des terres à choisir, jusqu'à concurrence de 29.735 hectares, dans un rayon de 50 kilomètres de part et d'autre de la voie ferrée. En Afrique équatoriale, un arrêté du gouverneur général du 4 mars 1921 (5) a réservé et affecté au domaine du chemin de fer une zone de 200 mètres de largeur de chaque côté de la voie.

L'article 1er de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins

(1) R. 1920, 1, 238.

(2) Convention du 8 mai 1878 avec la Cie anglaise du chemin de fer de Pondichéry. — Convention du 30 octobre 1880 avec le Dakar-Saint-Louis. — Convention du 15 juin 1901 relative au chemin de fer de Haïphong à Yunnan-Sen (art. 12 du cahier des charges). — Convention du 6 février 1902 avec la Cie des chemins de fer éthiopiens (art. 4).

(3) La jurisprudence en a conclu qu'une Cie concessionnaire ne pouvait opposer la prescription à une action en revendication formée par un propriétaire qui alléguait que cette Cie s'était indûment emparée d'un terrain lui appartenant. Civ. cass. 29 novembre 1899 (R. 1901, 2, 13) : « Attendu que la Cie du chemin de fer (de Dakar à Saint-Louis), simple concessionnaire et par suite détenteur précaire, ne pouvait se prévaloir, en son nom personnel, de l'acquisition par prescription de la propriété des immeubles en litige ».

(4) R. 1902, 1, 139.

(5) R. 1922, 1, 79.

de fer, qui incorpore les chemins de fer à la grande voirie, a été, comme on le verra plus loin(1), rendu applicable, notamment, à l'Afrique occidentale et à l'Indo-Chine. — A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 22 mars 1904 (2) a affecté au domaine une zone de 100 mètres en bordure et de chaque côté de la voie ferrée.

Aucune des conventions actuellement en vigueur, ayant pour objet la concession de chemins de fer aux colonies, n'impose aux concessionnaires de règlement sur le personnel et la caisse des retraites. L'article 126 de la loi du budget du 8 avril 1910, qui prescrit que les conventions ou cahier des charges annexés à l'acte déclaratif d'utilité publique d'une voie ferrée comprennent des dispositions relatives aux conditions du travail et à la retraite du personnel, et qui oblige les compagnies concessionnaires à soumettre à l'homologation ministérielle des statuts et règlements de caisses de retraites, est spécial à la métropole et n'a jamais été étendu aux colonies.

§ 684

Concessions s'étendant sur un territoire étranger. — La convention du 20 juin 1895, passée avec la Chine, qui accordait divers avantages à la France, à la suite de son intervention lors de la conclusion du traité de Tien-tsin, approuvée par loi du 6 juin 1896 et promulguée par décret du 19 octobre suivant, stipulait à l'article 5 que « les voies ferrées, soit déjà existantes, soit projetées, pourraient, après entente commune et dans des conditions à déterminer, être prolongées sur le territoire chinois ».

Cette entente et ces conditions ont fait l'objet d'une nouvelle convention des 9 et 10 avril 1898, aux termes de laquelle, le gouvernement français obtenait, pour lui et pour la Cie française qu'il désignerait, « le droit de construire un chemin de fer allant du Tonkin à Yunnan-Sen, le gouvernement chinois n'ayant d'autre charge que de fournir les terrains pour la voie et ses dépendances ».

La loi précitée du 25 décembre 1828, qui autorisait le gouvernement général de l'Indo-Chine à se procurer par voie d'emprunt les ressources nécessaires à la réalisation de son programme de voies ferrées, portait notamment, à l'article 3, que : « Le gouverneur général de l'Indo-Chine est autorisé à accorder une garantie d'intérêts à la compagnie qui sera concessionnaire de la ligne du chemin de fer de Laokay à Yunnan-Sen et prolongements, sans que le montant annuel puisse excéder 3.000.000 de francs et la durée, 75 ans. Le versement des sommes que le gouvernement général de l'Indo-Chine pourra être appelé à fournir, en vertu du paragraphe précédent, à la compagnie concessionnaire, sera garanti par le gouvernement français. Les clauses et conditions de la convention à passer entre le gouvernement général de l'Indo-Chine et la compagnie concessionnaire seront approuvées par une loi ».

(1) § 690, p. 725.
(2) R. 1905, 1, 307.

La convention entre le gouvernement général de l'Indo-Chine et un consortium réunissant un certain nombre d'établissements de crédit et de constructions a été passée le 15 juin 1901 et approuvée par la loi du 5 juillet 1901 (1).

Le statut du chemin de fer est donc constitué pas un ensemble composé de conventions franco-chinoises de 1895 et de 1898 de la loi du 25 décembre 1898, de la convention de concessions du 15 juin 1901 et de la loi du 5 juillet 1901 (2).

Par cette convention, le gouvernement général de l'Indo-Chine, stipulant au nom du gouvernement français, rétrocédait à une compagnie le droit que le gouvernement chinois lui avait accordé de construire un chemin de fer jusqu'à Yunnan-Sen.

La compagnie se trouve donc aux droits du gouvernement français, pour construire et exploiter un chemin de fer en pays étranger. Elle n'en a pas moins la nationalité française, et se trouve dans la même situation qu'un particulier français qui, en territoire chinois, exploiterait une entreprise de transports.

Pour la section exploitée en territoire chinois entre Laokay et Yunnan-Sen, la compagnie se trouve soumise à un régime constitué tant par la législation chinoise que par les accords diplomatiques passés entre la France et la Chine (3).

La compagnie du chemin de fer franco-éthiopien se trouve dans le même cas. Son statut résulte de la convention passée entre elle et l'Etat, le 26 octobre 1908, modifiée par celles des 14 décembre 1908 et 8 mars 1909, cette dernière approuvée par la loi précitée du 3 avril 1909.

En même temps qu'elle accordait la concession pour l'exploitation du chemin de fer allant de Djibouti à la frontière éthiopienne, cette convention donnait à la compagnie l'agrément de l'Etat français pour recevoir du négus la concession de la ligne de la frontière à Addis-Abbaba.

La compagnie est de nationalité française. Ses statuts, tant en ce qui concerne l'objet de la compagnie, son capital social, son siège social et les dispositions relatives à la composition de son

---

(1) R. 1903, 1, 110.

(2) Diverses lois ont par la suite, modifié ce statut : celle du 5 juillet 1903, qui autorisait les avenants intervenus pour un changement de tracé ; celle du 13 avril 1906, qui autorisait le ministre des colonies à prendre les mesures nécessaires pour éviter l'interruption des travaux ; celle du 30 mars 1907, approuvant une convention de compromis conclue avec la Cie le 15 février précédent ; celle du 14 mars 1909, qui autorisait le gouvernement général de l'Indo-Chine à emprunter une somme de 53.000.000, remboursables en 75 ans, affectée à couvrir la part complémentaire dans la construction de ligne en territoire chinois, mise à sa charge pour la sentence arbitrale rendue en vertu de la convention précitée (R. 1903, 1, 445 ; 1906, 1, 286 ; 1906, 1, 370 ; 1909, 1, 393).

(3) Un arrêt de la Chambre des requêtes du 19 février 1924 (R. 1924, 3, 30) a fait application de ces principes, dans une espèce où une société indo-chinoise qui avait expédié des marchandises par la ligne de Laokay à Yunnan-Sen réclamait une indemnité pour avaries, en déclarant valable la clause d'irresponsabilité insérée dans les conventions avec le gouvernement chinois, bien que cette clause soit, en général, considérée comme contraire à l'ordre public, même dans les relations entre français et étrangers.

conseil d'administration, ne peuvent être modifiés sans l'autorisation du ministère des colonies, d'accord avec le ministère des finances.

Toutefois, tandis que la Cie des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan n'est que l'ayant-droit du gouvernement français, en ce qui concerne les accords conclus avec la Chine, la Cie franco-éthiopienne tient directement ses droits d'un accord conclu par elle avec le souverain de l'Ethiopie. Cet accord a fait l'objet d'une convention signée le 30 janvier 1908 (1) entre l'Etat éthiopien et les groupes financiers qui devaient constituer la compagnie, après la liquidation de l'ancienne compagnie impériale ; cette convention de 1908, qui transfère à la nouvelle compagnie la concession précédemment accordée en 1894, a été conclue, comme il était nécessaire, avec l'approbation du gouvernement français.

Aux termes de l'article 1er de cette convention, l'état éthiopien participait pour un quart dans l'entreprise, tant en versements à opérer qu'en travaux. La Cie prenait à sa charge la créance de 2.300.000 fr. appartenant à l'Empereur sur l'ancienne Cie impériale. Cette somme entrait dans la composition du quart dû à l'Etat éthiopien, où elle était représentée par 4.600 actions. Par l'article 4, le gouvernement éthiopien donnait gratuitement à la Cie les terrains nécessaires à l'établissement du chemin de fer.

L'article 7 reconnaissait à la Cie le droit de percevoir à son profit une taxe de 4 % *ad valorem* sur les marchandises transportées.

L'article 12 stipulait que la Cie devait payer au gouvernement éthiopien une redevance annuelle calculée pour toute la longueur de la ligne construite sur le territoire éthiopien, et basée sur la recette kilométrique.

Le gouvernement éthiopien devait, aux termes de l'article 10, avoir un représentant dans le conseil d'administration de la société ; il devait, en outre, nommer un fonctionnaire chargé d'exercer en son nom un contrôle sur la construction et l'exploitation du chemin de fer.

§ 685

Contentieux et compétence. — Toutes contestations entre la Cie concessionnaire et l'administration, au sujet de l'exécution et de l'interprétation des clauses des cahiers des charges, comme aussi toutes contestations entre les compagnies et les particuliers, relatives à des dommages causés par les travaux, sont de la compétence du conseil du contentieux administratif, sauf recours au Conseil d'Etat (2). Cette règle, souvent exprimée par les textes, est de droit commun en la matière, et conforme aux principes, les concessions ayant pour objet des travaux publics.

(1) Le texte de cet accord forme une annexe à la loi déjà citée du 3 avril 1909, approuvant la transaction du 6 mars et la convention du 8, conclues entre la Cie et l'Etat français. V. le texte de la loi et des annexes. R. 1910, I, 47.

(2) V. notamment pour le Dakar-Saint-Louis, l'article 67 du cahier des charges du 29 juin 1882.

Toutefois les contestations relatives à la convention même de concession sont de la compétence du Conseil d'Etat, lorsque l'Etat est partie au contrat. L'interprétation de la concession doit même être renvoyée à l'autorité administrative lorsqu'elle vient à être mise en question au cours d'un débat devant l'autorité judiciaire, à moins qu'il ne s'agisse d'un débat portant sur des tarifs, des horaires, ou en général sur les clauses du cahier des charges édictées dans l'intérêt du public, et que le litige s'agite ente la Cie concessionnaire et un particulier. En ce cas, la concession prend le caractère d'un acte législatif que les tribunaux ont qualité pour interpréter (1).

L'autorité judiciaire est compétente en vertu des principes généraux du droit, comme dans la métropole, pour connaître des contestations entre une compagnie de chemins de fer et un particulier, relatives à leurs intérêts privés, difficultés relatives à l'exécution du contrat de transport, à l'application et à l'interprétation du cahier des charges annexé à la loi ou au décret de concession, notamment en ce qui concerne les tarifs, et aux dommages résultant de faits d'exploitation.

Si les compagnies concessionnaires commettent des contraventions de voirie, par infractions au cahier des charges, elles sont justiciables des conseils du contentieux administratif, de même que, dans la métropole, les compagnies concessionnaires sont déférées aux conseils de préfecture (article 13 de la loi du 15 juillet 1845) (2).

§ 686

Chemins de fer exploités en régie par l'Etat. — Deux chemins de fer ont été longtemps à la charge de l'Etat et exploités par lui : le chemin de fer du Soudan et celui de la Réunion.

Chemin de fer du Soudan. — En ce qui concerne le chemin de fer du Soudan, l'article 23 de la loi de finances du 29 mars 1897, en autorisant le ministère des colonies à assurer l'exploitation des parties construites et à poursuivre progressivement l'exécution du projet approuvé par le comité des travaux publics des colonies pour l'exécution de la ligne, créait un budget annexe du chemin de fer du Soudan, rattaché au budget de l'Etat et alimenté par les subventions de l'Etat et de la colonie du Soudan. L'organisation administrative et financière de cette voie ferrée avait, en conséquence, fait l'objet de décrets (3).

Toutefois, une convention passée entre le ministre des colonies

(1) La distinction est parfois délicate. V. l'arrêt de rejet de la Chambre civile du 12 janvier 1914 (R. 1915, 1, 107) et la note qui suit.

(2) L'attribution, en Indo-Chine, aux tribunaux de l'ordre judiciaire des contraventions de voirie par le décret du 13 novembre 1926 (R. 1927, 1, 111) n'a pas d'application aux chemins de fer (art. 16).

(3) Décret du 29 avril 1898 sur l'administration du chemin de fer du Soudan (R. 1898, 1, 177). — Décret du 29 mars 1900 réglementant l'organisation et la comptabilité de ce chemin de fer (R. 1900, 1, 202).

et le gouverneur général de l'Afrique occidentale, approuvée par l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1898, avait déjà fait participer le gouvernement général aux dépenses et à l'exploitation de la ligne. Dix ans après, les articles 48 et 49 de la loi de finances du 30 janvier 1907 (1), modifiés par la loi du 20 août 1913 (2), créaient un budget annexe de la ligne Kayes-Niger, rattaché au budget de l'Afrique occidentale, et conférait au gouverneur général le pouvoir de déterminer par arrêtés l'organisation administrative et financière de cette ligne (3). Le 23 avril 1910 (4), un nouveau décret en faisait autant pour la ligne Thiès-Kayes, qui a été à partir de cette date organisée par arrêtés du gouverneur général (5).

Les lois précitées avaient pourtant laissé subsister une participation de l'Etat aux recettes de l'exploitation, ainsi qu'aux charges de la construction (6). Cette participation a complètement cessé en vertu de la loi du 30 décembre 1927 (7), qui a constitué un seul budget annexe comprenant les recettes et les dépenses du Kayes-Niger aussi bien que celles du Thiès-Kayes, abrogé les lois de 1907 et de 1913, et abandonné au gouvernement général tous les droits de l'Etat moyennant une indemnité de rachat de 7 millions.

Chemin de fer et port de la Réunion. — Le chemin de fer et le port de la Réunion (8) avaient d'abord fait l'objet d'une concession, approuvée par les lois des 23 juin 1877 et 19 décembre 1884.

La déchéance de la Cie concessionnaire ayant été prononcée par arrêté ministériel du 2 décembre 1887, l'Etat prit l'exploitation à sa charge. Une loi du 17 juillet 1889 prescrivait que les recettes et les dépenses du chemin de fer et du port constitueraient un budget spécial, rattaché pour ordre au budget de l'Etat. Le 22 octobre 1889 intervenait un décret, aux termes duquel le chemin de fer et le port devaient être exploités en régie, dans les conditions déterminées par le cahier des charges annexé à la loi du 23 juin 1877, sous l'autorité du sous-secrétaire d'Etat des colonies, du gouverneur de la Réunion, et d'un directeur résidant dans la colonie. Ce décret avait été remanié le 8 décembre 1897 (9).

---

(1) R. 1907, 1, 102.
(2) R. 1914, 1, 8.
(3) Le gouverneur général avait aussitôt fait usage de ce pouvoir en prenant des arrêtés, le 8 mars 1907 (R. 1908, 1, 343) sur la comptabilité du budget annexe ; le 20 avril 1907 (R. 1908, 1, 391), réglementant l'exploitation ; le 29 mai 1908 (R. 1909, 1, 555) sur l'organisation administrative.
(4) R. 1910, 1, 480.
(5) Arrêtés du 28 novembre 1910 (R. 1912, 1, 303) et du 25 mars 1913, sur l'organisation administrative, et du 26 mars 1915 (R. 1916, 1, 207) sur la réorganisation du service. — La fusion des deux services du Kayes-Niger et du Thiès-Kayes avait été réalisée par arrêté du 17 novembre 1923 (R. 1924, 1, 367), puis confirmée par décret du 28 mai 1924 (R. 1924, 1, 449).
(6) V. loi du 4 mars 1902, art. 2.
(7) R. 1928, 1, 431.
(8) V. les développements de l'historique au Ch. IX, § 343, pp. 48 à 51.
(9) R. 1898, 1, 158.

Par la loi du 17 juillet 1889, l'Etat s'était chargé de toutes les dépenses, notamment du service des obligations émises par la société déchue. La colonie de la Réunion restait seulement tenue de verser à l'Etat la subvention annuelle de 160.000 fr. à laquelle elle s'était engagée evners cette société.

A partir de 1919, il fut fait de plus en plus appel à la colonie pour subvenir aux frais de l'exploitation.

Une loi du 26 octobre 1919 (1) décidait qu'à partir du 1er janvier 1920, la colonie participerait, dans une proportion qui ne pouvait dépasser le cinquième, aux charges de la garantie d'intérêt, et que cette participation serait comprise au nombre des dépenses obligatoires de la colonie. Le montant en devait être fixé annuellement par la loi de finances.

L'article 25 de la loi de finances du 30 avril 1921 (2) portait à trois dixièmes la fraction des charges de la garantie d'intérêt supporté par la colonie. L'article 77 de la même loi portait que les tarifs de toute espèce seraient fixés par le ministre des colonies après enquête publique et avis du conseil général.

Les articles 174 à 178 de la loi de finances du 13 juillet 1925 (3), tout en laissant subsister le budget annexe au budget de l'Etat, mettaient à la charge de la colonie la totalité des charges de la garantie d'intérêt, le déficit budgétaire constituant une dépense obligatoire par la colonie. L'excédent, s'il s'en produisait, devait, après prélèvement de 200.000 fr. pour constituer un fonds de roulement, être partagé par moitié entre l'Etat et la colonie. Enfin, il était constitué un conseil d'administration de la régie, comprenant deux représentants de l'Etat, deux du conseil général, deux des usagers et deux du personnel.

Les dépenses inscrites au budget annexe pour travaux complémentaire de premier établissement, grosses réparations, renouvellement et acquisitions de matériel complémentaire, devaient être couvertes par des avances de l'Etat, aux termes de l'article 164 de la loi de finances du 30 juin 1923 (4).

La translation, de l'Etat à la colonie, des charges du chemin de fer et du port, ainsi préparée par les lois précitées et réalisée par étapes successives, a été consommée par la loi de finances du 19 mars 1928 (5), dont l'article 67 porte qu'à partir du 1er janvier 1928, les recettes et les dépenses du chemin de fer et du port formeront un budget annexe rattaché pour ordre au budget local.

Un décret du 12 avril 1930 (6), annoncé par la loi précitée, a remanié, conformément à cette loi, le régime financier et administratif du chemin de fer et du port.

§ 687

Chemins de fer exploités en régie par les colonies. —

(1) R. 1920, 1, 283.
(2) R. 1921, 1, 901.
(3) R. 1926, 1, 4.
(4) R. 1923, 1, 769.
(5) R. 1930, 1, 1.
(6) R. 1930, 1, 513.

Depuis les deux lois du 30 décembre 1927 et du 19 mars 1928, aucune ligne de chemin de fer n'est plus administrée ni exploitée en régie par l'Etat.

Par contre, les chemins de fer qui n'ont pas été concédés ont tous été construits et sont exploités par un gouvernement général, une colonie ou un territoire sous mandat. La construction et l'exploitation en régie par le pouvoir local est donc le régime de la plus grande partie des lignes coloniales, en y comprenant les deux lignes dont il vient d'être question, celle du Soudan et celle de la Réunion, qui ont passé du budget de l'Etat à celui du gouvernement général de l'Afrique occidentale ou de la colonie.

Précisément parce que ces chemins de fer sont construits et exploités en régie par le pouvoir local, il ne faut pas s'attendre à rencontrer, à leur origine ni au cours de leur existence, des textes de lois ou de décrets, correspondant à ceux qui ont présidé aux concessions, si ce n'est en ce qui concerne l'autorisation nécessaire pour emprunter, pour réaliser les emprunts et en utiliser le produit, et la création de budgets spéciaux.

Emprunts. — Parmi les emprunts des gouvernements généraux, colonies et territoires qui ont été énumérés plus haut (1), la plupart ont été, en totalité ou en partie, autorisés pour la construction de chemins de fer.

Pour l'Afrique occidentale, la loi du 5 juillet 1903 (2) autorisait un emprunt de 65 millions, applicable, pour 17 millions, au chemin de fer de la Guinée, pour 10 millions au chemin de fer et au port de la Côte d'Ivoire, pour 5 millions et demi aux études du Thiès-Kayes et à l'amélioration du Sénégal et du Niger ; pour 14 millions environ au remboursement du capital restant dû par les colonies du Sénégal et de la Guinée sur les emprunts antérieurs. — L'emprunt de 100 millions autorisé par la loi du 22 janvier 1907 (3) était applicable pour 78.500.000 fr. aux chemins de fer de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey (4) et de Thiès-Kayes (5). — Un emprunt de 14 millions, autorisé par loi du 18 février 1910 (6), était exclusivement applicable à la continuation des travaux de la ligne du Thiès-Kayes. — Un emprunt de 167 millions, autorisé par loi du 23 décembre 1913 (7), était

(1) Ch. IX, § 348, p. 57. — La liste qui a été donnée à ce chapitre des emprunts des colonies ne comprend que les emprunts encore actuellement en cours.

(2) R. 1904, 1, 15.

(3) R. 1907, 1, 148.

(4) Le chemin de fer du Dahomey avait fait, comme il a été dit plus haut, l'objet d'une concession, approuvée par décret du 4 mars 1903 ; mais, aux termes de l'article 2 du cahier des charges, la colonie devait construire à ses frais la plateforme et les stations.

(5) Les lois des 26 juillet 1912 (R. 1912, 1, 905) et 9 juillet 1915 (R. 1916, 1, 52) ont modifié la répartition de ces emprunts en affectant 14 millions aux études et travaux du Thiès-Kayes, 47 millions au chemin de fer de la Guinée, 37.100.000 fr. au chemin de fer de la Côte d'Ivoire et 13 millions au chemin de fer du Dahomey.

(6) R. 1910, 1, 211.

(7) R. 1914, 1, 281.

applicable pour 25 millions à l'achèvement du Thiès-Kayes, pour 15.250.000 fr. à la construction du chemin de fer de Bamako à Bongouni, pour 25 millions à la prorogation du chemin de fer de la Guinée de Kankan vers Beyla, pour 44 millions au prolongement du chemin de fer de la Côte d'Ivoire, pour 30.500.000 fr. au prolongement du chemin de fer du Dahomey. Ces trois dernières affectations ont été supprimées par la loi du 8 août 1920 (1), qui a porté à 40 millions la dotation du Thiès-Kayes. — La loi du 29 juillet 1923 (2) a porté cette dotation à 77 millions, y compris l'édification d'un hôtel, et rétabli une faible partie des allocations supprimées. — Enfin, la loi du 22 février 1931 (3), qui a autorisé le gouvernement général à contracter un emprunt de 1.370.000.000, a affecté aux voies ferrées, tant sur les fonds de l'emprunt que sur d'autres ressources, une somme de 1.045.000.000.

Pour l'Afrique équatoriale, l'emprunt de 171 millions, autorisé par la loi du 13 juillet 1914 (4), était affecté aux voies ferrées pour 152.500.000 fr. — L'emprunt de 300 millions, autorisé par l'article 257 de la loi de finances du 13 juillet 1925 (5), est exclusivement affecté aux travaux de la ligne de Brazzaville à l'Océan et à l'exécution, aux deux extrémités, des installations nécessaires à l'embarquement et au débarquement. Ce montant a été porté, par la loi du 22 février 1931 (6), à 802 millions, sur lesquels 75 millions sont prélevés pour être affectés à des œuvres d'hygiène.

Pour le Togo, la loi précitée du 22 février 1931 (7) a autorisé un emprunt de 65 millions, devant servir, joint à 45 millions d'autres ressources, au prolongement du chemin de fer central.

Pour le Cameroun, l'emprunt de 15 millions autorisé par la loi du 22 février 1931 (8) est affecté à la substitution de la voie métrique à celle de 0 m. 60 sur un embranchement et à l'aménagement du port de Douala.

Pour l'Indo-Chine, la loi du 25 décembre 1898 (9) a autorisé un emprunt de 200 millions exclusivement affecté à la construction de cinq lignes de chemins de fer (Haïphong à Hanoï et à Laokay ; Hanoï à Nam-Dinh et à Vinh ; Tourane à Hué et Quang-Tri ; Saigon au Khanh-Hoa et au Lang-Bian ; Mytho à Cantho). — La loi du 14 mars 1909 (10) a autorisé un emprunt de 53 millions pour couvrir la part complémentaire mise à la charge du gouvernement général par la sentence arbitrale rendue en exé-

(1) R. 1921, 1, 173.
(2) R. 1923, 1, 802.
(3) R. 1931, 1, 260.
(4) R. 1915, 1, 95.
(5) R. 1926, 1, 4. — Une loi du 15 septembre 1926 (R. 1926, 1, 711) avait réglé en détail les conditions de réalisation de cet emprunt. Elle a été abrogée par l'article 11 de la loi du 22 février 1931, qui en reproduit les principales dispositions.
(6) R. 1931, 1, 262.
(7) R. 1931, 1, 260.
(8) *Eod. loc.*
(9) R. 1899, 1, 45.
(10) R. 1909, 1, 393.

cution du compromis approuvé par la loi du 30 mars 1907, dans les dépenses de construction du chemin de fer de Laokay à Yunnan-Sen. — L'emprunt de 90 millions autorisé par la loi du 26 décembre 1912 (1) n'était affecté aux chemins de fer que jusqu'à concurrence de 28.300.000 fr., portés à 49.859.000 fr. par loi du 6 mai 1924 (2). — Un emprunt de 6 millions de piastres avait été autorisé par loi du 20 juin 1921 (3) pour les travaux d'une section de la ligne de Vinh à Dongha. — Enfin la loi du 22 février 1931 (4) a autorisé un emprunt de 1.250.000.000, devant servir, avec d'autres ressources, à la réalisation d'un grand nombre de travaux parmi lesquels sont comprises les voies ferrées pour 116.160.000 piastres, soit 1.161.600.000 fr.

Pour Madagascar, l'emprunt de 60 millions autorisé par la loi du 14 avril 1900 (5) était affecté pour 27 millions à l'exécution d'une section de la ligne de Tananarive à Aniverano. La loi du 5 juillet 1903 (6) a autorisé la colonie à donner la même affectation à 21 millions constituant le reliquat de cet emprunt. Un supplément d'emprunt de 15 millions a été ajouté par loi du 19 mars 1905 (7). Enfin la loi précitée du 22 février 1931 (8) a autorisé la colonie à contracter un emprunt de 700 millions, sur lesquels 230.989.000 sont affectés aux voies ferrées.

A la N^lle-Calédonie, les emprunts de 5 millions, autorisé par décret du 16 février 1901 (9), et de 3.400.000 fr., autorisé par décret du 19 février 1909(10), étaient en partie destinés aux dépenses de construction du chemin de fer. Sur l'emprunt de 95 millions autorisé par loi du 22 février 1931(11), aucune fraction n'est affectée à ce chemin de fer.

Toutes les lois qui viennent d'être énumérées ont pour objet essentiel d'autoriser des emprunts. Mais il allait de soi que l'autorisation d'emprunter et la garantie de l'Etat donnée aux emprunts, seraient soumises à des conditions, et c'est ce qui n'a pas manqué de se produire. Conditions purement financières d'abord : il en a été question plus haut(12). Conditions de réalisation : chaque tranche d'emprunt ne peut être réalisée qu'en vertu d'un décret spécial, qui autorise en même temps l'ouverture de travaux déterminés, dont les projets ont été approuvés par le ministre, ainsi que les contrats relatifs à leur exécution. Enfin, conditions diverses, communes à la plus grande partie des emprunts ou spéciaux à quelques-uns d'entre eux. C'est ainsi que les lois ci-dessus énumérées stipulent que les matériaux à employer pour l'exécution

(1) R. 1913, 1, 281.
(2) R. 1924, 1, 465.
(3) R. 1921, 1, 982.
(4) R. 1931, 1, 260.
(5) R. 1900, 1, 129.
(6) R. 1904, 1, 33.
(7) R. 1905, 1, 213.
(8) R. 1931, 1, 260.
(9) R. 1901, 1, 191.
(10) R. 1909, 1, 451.
(11) R. 1931, 1, 258.
(12) Ch. IX, §§ 345 à 347, pp. 53 et suiv.

des travaux, et le matériel nécessaire à l'exploitation, qui ne se trouveraient pas dans le pays ou ne proviendraient pas de livraisons de réparations, devront être d'origine française et transportés sous pavillon français (1). Dans les quatre gouvernements généraux, les lignes peuvent être concédées en tout ou en partie par le gouverneur général, mais sous la réserve expresse de l'autorisation par une loi (2). En Afrique équatoriale, une disposition spéciale autorise à exécuter les travaux soit en régie, soit à l'entreprise : dans ce dernier cas, ils doivent faire l'objet d'adjudications publiques ou d'appel à la concurrence, à moins que leur montant soit inférieur à 1 million de francs (3). Les contrats d'entreprise peuvent prévoir l'obligation pour l'entrepreneur d'organiser sur les sections achevées une exploitation provisoire pour le transport des voyageurs et des marchandises, sans que cette exploitation puisse se prolonger au delà de l'achèvement complet des travaux du chemin de fer (4). Enfin, la ligne Brazzaville-Pointe-Noire devra être électrifiée lorsque des études techniques auxquelles il est procédé et de la situation financière de l'exploitation il résultera que l'électrification apparaîtra comme avantageuse (5) : clause qui serait tout-à-fait à sa place dans un contrat de concession, et qui apparaît pour la première fois dans une loi d'autorisation d'emprunt (6).

Budgets spéciaux. — Outre les autorisations d'emprunt, le législateur métropolitain intervient encore dans l'établissement des chemins de fer en régie par la création de budgets spéciaux. Il a été expliqué plus haut (7) qu'à chaque emprunt contracté par une colonie, un territoire ou un gouvernement général correspond automatiquement, en vertu de l'article 63 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, un

---

(1) Cette clause est générale et se retrouve partout.

(2) Afrique occidentale : loi du 18 février 1910, art. 4 ; loi du 23 décembre 1913, art. 5. — Afrique équatoriale : loi du 13 juillet 1914, art. 5 ; loi du 15 septembre 1926, art. 9. — Indo-Chine : loi du 25 décembre 1898, art. 2 ; loi du 26 décembre 1912, art. 5. — Madagascar : loi du 14 avril 1900, art. 3.

(3) Loi du 15 septembre 1926, art. 6 ; loi du 22 février 1931, art. 7.

(4) Loi du 15 septembre 1926, art. 8 ; loi du 22 février 1931, art. 9.

(5) Loi du 15 septembre 1926, art. 1er ; loi du 22 février 1931, art. 10.

(6) La régularité de cette clause ne peut être mise en question, puisqu'elle est insérée dans une loi qui échappe à tout recours. En principe, il peut être permis de rappeler que les actes d'autorisation qui imposent des conditions étrangères à l'objet direct de cette autorisation sont considérés comme abusifs et annulés pour excès de pouvoir par le Conseil d'Etat (V. Dareste, les voies de recours contre les actes de la puissance publique, Ch. V, § 109, p. 385).

(7) Ch. IX, § 343, p. 44 et suiv. — Il a été expliqué à ce chapitre que les budgets annexes du Kayes-Niger, du chemin de fer de la Guinée et de celui de la Côte d'Ivoire avaient été fondus en un budget annexe par décret du 19 septembre 1930. Le budget annexe du Kayes-Niger avait été créé par l'article 48 de la loi du 30 janvier 1907 (R. 1907, 1, 102), et c'était une autre loi, celle du 30 décembre 1927 (R. 1928, 1, 432) qui avait rattaché à ce budget annexe la ligne de Thiès-Kayes. La fusion en un budget annexe unique des budgets annexes des différents chemins de fer de l'Afrique occidentale n'en a pas moins pu être réalisée par le décret du 19 septembre 1930 (R. 1931, 1, 66), qui, à vrai dire, ne contredit aucun texte législatif.

budget spécial annexe sur fonds d'emprunt ; — que le décret du 8 mai 1931, rendu en exécution des lois du 22 février 1931, autorisant les emprunts de l'Afrique occidentale, de Madagascar, de l'Afrique équatoriale, du Togo et du Cameroun, a institué dans chacune de ces colonies ou territoires un budget annexe dénommé « budget spécial des grands travaux et dépenses sanitaires sur fonds d'emprunt » ; qu'enfin, des budgets des chemins de fer, ou de l'exploitation des chemins de fer, ou des grands travaux, avaient déjà, antérieurement à ces dernières lois, été créés dans plusieurs colonies, territoires ou gouvernements généraux.

§ 688

Réglementation. — L'intervention de l'autorité métropolitaine se bornant aux points qui viennent d'être passés en revue, il s'en suit qu'il appartient aux chefs des colonies de réglementer tout le reste. Ce sont eux qui ont arrêté les règlements du service, le statut du personnel, les tarifs et les horaires, la police, et même le détail de l'administration financière en tout ce qui n'est pas déjà réglé par les lois ou décrets (1).

Pour ne citer ici que les principaux textes, ce sont des arrêtés du gouverneur général de l'Afrique occidentale des 26 mars 1915 (2), 17 novembre 1923 (3), et 29 octobre 1925 (4) qui ont organisé l'administration et le service du Thiès-Kayes, puis, après la fusion, du Thiès-Niger. Ce sont des arrêtés du même gouverneur général des 26 mars 1915 (5) et 30 décembre 1924 (6) qui ont réorganisé le service du chemin de fer de la Côte d'Ivoire. — En Afrique équatoriale, des arrêtés du gouverneur genéral ont institué, le 4 juillet 1924 (7), la direction du chemin de fer ; le 17 décembre 1924 (8), organisé le contrôle ; les 30 novembre 1926 et 20 janvier 1927 (9), réglementé l'exploitation provisoire. — Au Cameroun, l'administration du chemin de fer a été réorganisée par arrêté du commissaire de la République du 26 mai 1926 (10). — A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 12 mai 1908 (11) a organisé le

(1) Art. 50 de la loi de finances du 30 janvier 1907 (R. 1927, 1, 103) : « L'organisation administrative et financière de l'entreprise (chemin de fer Kayes-Niger) sera réglée par des arrêtés du gouverneur général de l'Afrique occidentale, approuvés par le ministre des colonies. Le gouverneur général fixera les tarifs d'exploitation ». — Décret précité du 4 septembre 1931 (R. 1932, 1, 102), créant le budget annexe des chemins de fer non concédés de l'Indo-Chine, art. 6 : « Des arrêtés du gouverneur général fixeront la date et les modalités de détail d'application du présent décret, et notamment les règles selon lesquelles la comptabilité de l'agent comptable spécial sera établie, le mode de présentation de ses comptes, les dates auxquelles les bilans périodiques du réseau non concédé seront établies et publiés ».

(2) R. 1916, 1, 207.
(3) R. 1924, 1, 367 et 370.
(4) R. 1926, 1, 389.
(5) R. 1916, 1, 210.
(6) R. 1926, 1, 348.
(7) R. 1925, 1, 4.
(8) R. 1926, 1, 223.
(9) R. 1928, 1, 66 et 69.
(10) R. 1927, 1, 332.
(11) R. 1909, 1, 229.

service du contrôle ; un arrêté du 6 septembre 1909 (1) a déterminé les attributions du commissaire spécial ; un autre arrêté de la même date (2) a réglementé la police et la sûreté de l'exploitation du chemin de fer de la Côte Est ; un arrêté du 24 décembre 1913 (3) a institué un directeur du chemin de fer et réorganisé les services de l'exploitation. Ce dernier arrêté a été abrogé et remplacé par arrêté du 30 mai 1931 (4), puis par arrêté du 16 juin 1932 (5). — En Indo-Chine, un arrêté du gouverneur général du 18 février 1904 (6), abrogeant un précédent arrêté du 20 juin 1898 (7), a réglementé la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer. Le contrôle a été organisé par les arrêtés qui ont réglementé le service des travaux publics, et notamment créé les circonscriptions (8).

C'est également par arrêtés des gouverneurs généraux et des commissaires de la République, pris en vertu de leurs pouvoirs généraux d'organisation des services, qu'ont été constitués les cadres communs et locaux européens et indigènes, des agents et employés des chemins de fer (9).

Enfin ce sont des arrêtés locaux qui ont partout fixé les tarifs, les conditions de transport et les frais accessoires (10).

§ 689

Organisation administrative et financière. — Il n'est pas possible d'entrer ici dans le détail de l'organisation administrative et financière des chemins de fer des colonies. Il ne s'agit ici que d'en relever quelques traits saillants.

En Indo-Chine, l'arrêté du gouverneur général du 19 février 1907 (11), qui a divisé le service des travaux publics en circonscriptions territoriales, à raison d'une par pays de l'Indo-Chine (12), a compris dans les attributions de ces circonscriptions le contrôle

(1) R. 1911, 1, 72.
(2) R. 1911, 1, 73.
(3) R. 1915, 1, 263.
(4) R. 1932, 1, 556.
(5) J. O. Madagascar, 18 juin 1932.
(6) R. 1905, 1, 32. — Modifié le 20 juillet 1905 (R. 1906, 1, 213) et le 20 février 1914 (R. 1916, 1, 274).
(7) R. 1899, 1, 79.
(8) Arrêtés des 18 janvier 1905 (R. 1905, 1, 174), 10 février 1907 (R. 1908, 1, 108), 12 mai 1908 (R. 1909, 1, 229), 31 décembre 1911 (R. 1913, 1, 586), 4 septembre 1924 (R. 1925, 1, 495).
(9) Afrique occidentale : arrêtés du gouverneur général des 24 avril 1919 (R. 1920, 1, 450), 1er avril 1921 (R. 1922, 1, 312 et 313), 12 mars 1925 (R. 1926, 1, 366), 20 août 1926 (R. 1927, 1, 266). — Afrique équatoriale : arrêté du 6 juillet 1926 (R. 1927, 1, 153). — Togo : arrêtés des 22 août 1922 (R. 1923, 1, 473), 12 août 1924 (R. 1925, 1, 268), 5 mars 1925 (R. 1926, 1, 413). — Madagascar : arrêtés des 8 juillet 1911 (R. 1912, 1, 595 et 599), 5 octobre 1920 (R. 1921, 1, 865), 6 avril 1922 (R. 1923, 1, 885). — En Indo-Chine, v. les textes organisant le service des travaux publics (Cpr. Ch. VIII, § 283, p. 644).
(10) Les arrêtés sont innombrables. Citons à titre d'exemples : pour Madagascar, ceux des 20 février 1913 (R. 1915, 1, 209), 27 novembre 1920 (R. 1921, 1, 884), 14 septembre 1925 et 17 septembre 1926 (R. 1926, 1, 856), 2 juillet 1929 (R. 1930, 1, 533) ; — pour le Cameroun, l'arrêté du 16 décembre 1921 (R. 1923, 1, 542) ; — pour l'Indo-Chine, ceux des 16 septembre 1900 et 16 décembre 1907 (R. 1909, 1, 89).
(11) R. 1908, 1, 108.
(12) Cette division était imposée par l'article 4 du décret du 18 janvier 1905, organisant le personnel des travaux publics et des mines d'Indo-Chine (R. 1905, 1, 174).

d'exploitation des chemins de fer. Ces circonscriptions ont été réduites à 3 par les arrêtés du 28 novembre 1909 (1). L'arrêté précité du 31 décembre 1911 (2), réorganisant le service des travaux publics, les a chargées, notamment, de l'étude, de la construction, de l'aménagement et de l'entretien des chemins de fer et tramways non concédés. Elles ont été réorganisées par l'arrêté du 4 septembre 1924 (3) et celui du 8 avril 1925 (4).

Le directeur général des travaux publics, qui avait été institué par l'article 3 du décret précité du 18 janvier 1905 (5), a été supprimé par décret du 9 décembre 1909 (6), et, conformément à ce décret, remplacé, suivant l'arrêté précité du gouverneur général du 31 décembre 1911, par l'inspecteur général des travaux publics. Ce haut fonctionnaire, qui est nommé par décret, aux termes de l'article 6 du décret du 9 février 1916 (7), est chargé, par l'article 1er du décret du 7 décembre 1928 (8), de la direction des chemins de fer de l'Indo-Chine.

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 16 janvier 1906 (9) a institué une administration spéciale de la partie du chemin de fer de Tananarive à la Côte Ouest alors ouverte à la circulation, placée sous l'autorité du directeur des travaux publics assisté d'un conseil consultatif. Les services de l'exploitation de ce chemin de fer ont été réparties entre un service de l'exploitation (mouvement et trafic) et un service de la voie, du matériel et de la traction, par arrêté du 15 février 1908(10). Ces dispositions ont été remaniées et refondues par un arrêté du 26 août 1910(11), qui en maintient les grandes lignes, puis par l'arrêté précité du 24 décembre 1913 (12), applicable à toute la ligne, abrogé depuis et remplacé, comme il vient d'être dit, par arrêté du 30 mai 1931, puis par arrêté du 16 juin 1932.

En Afrique occidentale, les différentes lignes de chemin de fer ont une organisation distincte. Le Kayes-Niger a été organisé administrativement par arrêté du 25 mars 1913, le Thiès-Kayes par arrêté du même jour, le chemin de fer de la Côte d'Ivoire par l'arrêté du 26 mars 1915(13), refondu par arrêté du 30 décembre 1924(14). Les diverses lignes n'ont de commun qu'un fonds de roulement, un fonds de réserve et un fonds de renouvellement, institués par arrêté interministériel du 12 janvier 1918(15), dont

(1) R. 1910, 1, 617.
(2) R. 1913, 1, 586.
(3) R. 1925, 1, 495.
(4) R. 1926, 1, 589.- Modifié le 9 juillet 1932 (J. O. Indochine, 23 juillet 1932).
(5) R. 1905, 1, 174.
(6) R. 1910, 1, 178.
(7) R. 1916, 1, 446.
(8) R. 1929, 1, 226.
(9) R. 1908, 1, 28. — Modifié le 18 mars 1908 (R. 1909, 1, 631).
(10) R. 1909, 1, 623.
(11) R. 1912, 1, 470. — Modifié le 13 avril 1912 (R. 1915, 1, 154).
(12) R. 1915, 1, 263. — V. p. 723.
(13) R. 1916, 1, 210.
(14) R. 1926, 1, 348.
(15) R. 1918, 1, 214.— Un décret du 24 octobre 1918 (R. 1919, 1, 24) avait porté le fonds de roulement à 3.600.000 francs.

le fonctionnement a été réglementé par trois arrêtés du gouverneur général du 14 octobre 1931 (1). La fusion du Thiès-Kayes et du Thiès-Niger a été réalisée par arrêté du gouverneur général du 17 novembre 1923 (2), et confirmée par décret du 28 mai 1924 (3). L'arrêté du 17 novembre 1923 a été modifié les 5 juin 1924 (4) et 1er mars 1925 (5). Puis tous ces arrêtés ont été abrogés et refondus par un arrêté du 29 octobre 1925, réorganisant la ligne unique désignée dorénavant sous le nom de chemin de fer de Thiès au Niger (6).

L'arrêté du 17 novembre 1923 plaçait le Thiès-Niger sous l'autorité du lieutenant-gouverneur du Sénégal. L'arrêté du 5 juin 1924 l'a fait passer sous celle du secrétaire général du gouvernement général. Un arrêté du 3 juin 1930 (7) a autorisé le secrétaire général à déléguer ses pouvoirs à l'inspecteur général des travaux publics.

En Afrique équatoriale, un arrêté du gouverneur général du 4 juillet 1924 (8) a créé et organisé une direction du chemin de fer Congo-Océan. Un arrêté du gouverneur général du 30 novembre 1926 (9) a créé un service et un budget d'exploitation provisoire de ce chemin de fer, pour la section de Brazzaville. Un autre arrêté du 20 janvier 1927 (10) a réglementé cette exploitation provisoire et en a assuré la police.

A la Réunion, depuis que l'administration du chemin de fer et du port a été transférée à la colonie, c'est, comme il a été dit plus haut, un décret, celui du 12 avril 1930, qui en a organisé le régime administratif et financier. Ce décret contient de très nombreuses dérogations aux dispositions du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies. Il a déjà été noté (11) que la propriété du chemin de fer et du port n'a pas été transférée à la colonie et paraissent être demeurées à l'Etat.

§ 690

Personnel. — Le personnel des chemins de fer non concédés a été partout, sauf à la Réunion, organisé par arrêtés locaux(12).

Exception doit être faite pour le haut personnel.

Dans les colonies autres que l'Indo-Chine et la Réunion, les emplois de directeurs, d'ingénieurs chefs de service et d'ingénieurs des services permanents d'exploitation de chemins de fer ne peu-

(1) R. 1932, 1, 219.
(2) R. 1924, 1, 367.
(3) R. 1924, 1, 449.
(4) R. 1925, 1, 220.
(5) R. 1926, 1, 365.
(6) R. 1926, 1, 389. — Modifié le 26 dcembre 1929 (R. 1931, 1, 215).
(7) R. 1931, 1, 243.
(8) R. 1925, 1, 108.
(9) R. 1928, 1, 66.
(10) R. 1928, 1, 69.
(11) Ch. IX, § 343, p. 50.
(12) Cpr. Ch. VIII, § 684, p. 245.— En ce qui concerne spécialement l'Indo-Chine, v. l'article 1er du décret du 9 février 1916 relatif au personnel des travaux publics (R. 1916, 1, 446).

vent être tenus que par des fonctionnaires du cadre général des travaux publics des colonies (1). En Indo-Chine, comme il a été dit plus haut (2), l'inspecteur général des travaux publics, directeur des chemins de fer, est nommé par décret.

Des ingénieurs du cadre métropolitain peuvent aussi être détachés dans les colonies (3). Les conditions du détachement ont été réglées par décret du 16 juin 1923 (4). Les chefs de colonies peuvent aussi recruter, pour les services des travaux publics, des agents engagés par contrat (5).

Les arrêtés organisant les cadres locaux des agents des chemins de fer sont très nombreux. On peut citer ici, pour l'Afrique occidentale, les arrêtés du 1er avril 1921, qui créent un cadre dans chaque colonie du groupe et un cadre commun (6), l'arrêté du 7 mars 1925 réorganisant le cadre commun (7) ; — pour Madagascar, deux arrêtés du gouverneur général du 8 juillet 1911 (8), organisant le personnel européen et le personnel indigène, remaniés en dernier lieu le 28 décembre 1928 (9) ; — pour l'Indo-Chine, où les agents des chemins de fer font partie du cadre des travaux publics, un arrêté du gouverneur général du 20 juin 1921 (10) ; — pour le Cameroun, un arrêté du commissaire de la République du 10 octobre 1921 (11), abrogé par arrêté du 5 avril 1927, mais remis en vigueur par arrêté du 7 juin suivant (12).

Le statut des agents du chemin de fer et du port de la Réunion a été organisé par les décrets des 10 octobre 1914 (13), 21 novembre 1915 (14) et 17 mars 1921 (15), rendus en exécution de l'article 33 de la loi du 17 juillet 1889. Ces décrets sont semblables à tous ceux qui organisent les cadres des agents et fonctionnaires de l'Etat. Aussi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas hésité à statuer au fond

(1) Art. 2 n° VII du décret du 5 août 1910, réorganisant le personnel des travaux publics et des mines des colonies autres que l'Indo-Chine, les Antilles et la Réunion (R. 1911, 1, 47). — Cette disposition s'interprète strictement : la nomination d'un ingénieur de 1re classe du cadre auxiliaire est nulle (Conseil d'Etat, 23 mai 1928, R. 1929, 3, 32).

(2) V. § 689, p. 723.

(3) Art. 3 du décret précité du 9 février 1916.

(4) R. 1924, 1, 2.

(6) Décret du 26 mai 1920 (R. 1920, 1, 827). — Cpr. Ch. VIII, § 290, p. 659. L'engagement par contrat a cessé d'être pratiqué en Indo-Chine (*ibid.*).

(6) R. 1922, 1, 312 et 313. — Complétés par arrêté du 23 décembre 1922 (R. 1923, 1, 443).

(7) R. 1926, 1, 365. — Modifié le 25 août 1926 (R. 1927, 1, 273) et le 16 avril 1932 (J. O. Afrique occidentale 30 avril 1932.)

(8) R. 1912, 1, 595 et 599.

(9) R. 1929, 1, 594.

(10) R. 1922, 1, 630. — Modifié le 15 juillet 1927 (R. 1928, 1, 302). — A mentionner aussi, pour l'Indo-Chine : l'arrêté du 1er février 1908 (R. 1909, 1, 173) relatif aux grades, classes et soldes du personnel indigène ; l'arrêté du 16 juillet 1919 (R. 1920, 1, 1125), organisant le personnel indigène lettré; l'arrêté du 1er décembre 1922 (R. 1923, 1, 764), modifié le 4 avril 1927 (R. 1928, 1, 294), créant des cadres d'ouvriers indigènes.

(11) R. 1922, 1, 424.

(12) R. 1928, 1, 611.

(13) R. 1915, 1, 276.

(14) R. 1916, 1, 232.

(15) R. 1921, 1, 721.

sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté licenciant un agent (1). Il est donc difficile de se rallier à un arrêt de la Chambre civile du 5 décembre 1928 (2) qui leur dénie la qualité de fonctionnaires publics et attribue aux tribunaux ordinaires la connaissance des litiges élevés entre eux et l'administration du chemin de fer.

§ 691

Caractère juridique des réseaux. — Les réseaux des chemins de fer exploités en régie ne constituent pas des entités juridiques, aucune prsonne morale ne pouvant être créée aux colonies que par décret (3), et aucun décret n'étant intervenu pour conférer la personnalité morale à ces réseaux. La conclusion rigoureuse est que le service des chemins de fer n'est pas distinct de la colonie, territoire, ou gouvernement général, et qu'il n'appartient qu'au chef de la colonie de figurer dans les contrats et dans les instances qui y sont relatives. C'est, en effet, à cette solution que s'est arrêtée la Cour d'appel de l'Afrique occidentale dans un arrêt du 23 mars 1923 (4). Toutefois, dans la plupart des colonies, des décrets, ou des arrêtés rendus en vertu de pouvoirs conférés par des décrets, ont attribué expressément aux directeurs des chemins de fer qualité pour intenter ou soutenir devant toutes judirictions les instances relatives aux travaux, à l'entretien et à l'exploitation (5). Les textes sont très-analogues à ceux des décrets des 25 mau 1878 et 10 décembre 1895 qui avaient organisé dans la métropole les chemins de fer de l'Etat, et qui avaient permis à la jurisprudence, même avant la loi du 13 juillet 1914 qui tranche la question, de décider que l'administration de ce réseau avait une personnalité juridiques lui permettant d'ester en justice (6).

§ 692

Contentieux et compétence. — En ce qui concerne le caractère des actes passés dans l'intérêt des lignes exploitées en régie, et les juridictions compétentes pour connaître des actions en justice engagées par ou contre un chemin de fer, il y a lieu d'appliquer les mêmes règles que pour les chemins de fer de l'Etat de la métro-

---

(1) Arrêt du 30 mai 1924 (R. 1925, 3, 76).

(2) R. 1929, 3, 16.

(3) Avis du Conseil d'Etat du 30 juin 1908. — V. en ce qui concerne l'application de ce principe aux chambres de commerce, Ch. XVIII, § 662, p. 669.

(4) R. 1923, 3, 56.

(5) Les textes ont été énumérés au Ch. II, § 35, p. 96. — Il faut y ajouter le décret du 7 décembre 1928 (R. 1929, 1, 336), modifiant celui du 10 mars 1921 concernant l'inspection générale des travaux publics en Indo-Chine. Ce décret charge l'inspecteur général de la direction des chemins de fer et autorise le gouverneur général à déterminer ses attributions et à lui déléguer la signature.

(6) Req. rej. 8 juillet 1889, D. 89, 1, 353 ; Crim. cass. 8 février 1901, B. cr. 42, p. 71 ; Conseil d'Etat, 20 janvier 1905, au *Recueil* Lebon, p. 62. — V. la note sous l'arrêt précité de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 23 mars 1923. — Cpr. Ch. VIII, § 284, p. 645.

pole (1). C'est ainsi que le contentieux de tous les litiges qui naissent du contrat de transport relève de la compétence des tribunaux (2). Toutefois, la répression des contraventions de grande voirie, à la Réunion, appartient aux juges de paix, en vertu des articles 42 et 43 du décret du 17 juillet 1893, et il a été jugé par la Cour d'appel de la colonie que cette compétence s'étendait aux demandes d'indemnité intentées par le chemin de fer en l'absence de toutes poursuites pénales (3). Par le même arrêt, cette Cour d'appel a aussi jugé qu'une faute d'exploitation, alléguée à la charge de l'administration du chemin de fer, constituait une faute administrative, dont la réparation ne pouvait être demandée qu'au Conseil du contentieux administratif. C'est là, semble-t-il, une erreur, cette administration devant être traitée, dans ses rapports avec les tiers et avec le public, comme un service commercial. Par contre, dans leurs rapports avec les employés et agents, dont la situation, la solde et les pensions sont réglés par des décrets ou des arrêtés, de la même manière que pour les fonctionnaires et employés de l'Etat ou des colonies (4), les chemins de fer non concédés, en leur qualité de services publics, sont justiciables de la juridiction administrative, comme la juridiction métropolitaine (5) le décidait pour les chemins de fer de l'Etat même avant l'article 11 du décret du 25 mai 1878, qui a tranché la question en ce sens. La Cour d'appel de la Réunion s'est pourtant prononcée en sens contraire par arrêt du 5 décembre 1928 (6).

§ 693

Police. — La loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer a été rendue applicable aux Etablissements de l'Inde par décret du 15 septembre 1879, à la Réunion par décret du 13 novem-

---

(1) Ces règles ont été spécifiées par l'arrêt du Tribunal des conflits du 22 juin 1889 (au recueil Lebon, p. 771), rendu sur les conclusions de M. Marguerie, commissaire du gouvernement. V. aussi Req. rej. 8 juillet 1889 (D. 1889, 1, 353).

(2) Notamment, une action en indemnité dirigée contre le chemin de fer à raison d'une avarie survenue à la marchandise transportée (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 11 septembre 1911, R. 1912, 3, 80). — La citation peut être, comme dans la métropole, remise au chef d'une gare principale (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 23 mars 1922, R. 1923, 3, 56).

(3) Cour d'appel de la Réunion, 25 août 1905 (R. 1906, 3, 7).

(4) V. notamment, pour le personnel du chemin de fer de la Réunion, les décrets des 10 octobre 1914, 21 novembre 1915 et 17 mars 1921, mentionnés plus haut p. 728.

(5) Conseil d'Etat, 25 janvier 1889, au recueil Lebon, p. 87 ; Civ. rej. 18 novembre 1895, D. 1898, 1, 49.

(6) R. 1929, 3, 16. V. la note sous cet arrêt. — Le Conseil d'Etat a statué, par arrêt du 30 mai 1924 (R. 1925, 3, 76) sur le recours pour excès de pouvoir formé par un agent commissionné du chemin fe der de la Réunion contre un arrêté de révocation, qui était à cette époque pris par le ministre. — Le décret du 12 avril 1930 (R. 1930, 1, 513), portant réorganisation administrative et financière du chemin de fer de la Réunion en exécution de l'article 67 de la loi de finances du 19 mars 1928 (R. 1930, 1, 1), a transporté au gouverneur de la colonie le pouvoir de régler par arrêtés, soumis à l'approbation préalable du ministre, tout ce qui concerne le statut du personnel, précédemment organisé par décrets : disposition qui, tout en changeant l'autorité exerçant le pouvoir réglementaire, ne fait que confirmer la qualité de fonctionnaire public des agents.

bre 1880, au Sénégal par décret du 9 juin 1887, étendu aujourd'hui à toute l'Afrique occidentale avec la législation du Sénégal.

En Indo-Chine, cette loi avait été déclarée applicable, ainsi que celle du 26 mars 1897, par décret du 24 septembre 1897 (1), abrogé depuis et remplacé par décret du 23 décembre 1908 (2), qui déclare la loi de 1845 applicable à la colonie, à l'exception de l'article 4 sur l'obligation de clôture, qui est remplacé par une disposition particulière, laissant toute latitude au gouverneur général pour réglementer la matière. En exécution de ces décrets, le gouverneur général avait pris, dès le 20 juin 1898 (3), un arrêté réglementaire, remplacé depuis par l'arrêté du 18 février 1904 (4), toujours en vigueur. Outre cet arrêté, qui contient toute une réglementation de la construction et de l'entretien de la voie, du service, de l'exploitation et du bon ordre, un arrêté du 3 juillet 1912 (5) a défini deux séries d'infractions, les unes concernant la voie et ses dépendances, et les autres l'exploitation et le service des voyageurs et des marchandises : les unes qualifiées de contraventions de grande voirie et justiciables du conseil du contentieux administratif dans les termes de l'article 11 de la loi du 15 juillet 1845 (6), les autres punis, par les tribunaux ordinaires, des peines portées à l'article 21 de la loi. Cet arrêté a été déclaré illégal par le Conseil du contentieux administratif de Hanoï le 20 octobre 1926 (7), pour des raisons qui ne paraissent pas déterminantes. L'arrêté a été pris par le gouverneur général en vertu des pouvoirs réglementaires qui lui ont été conférés par l'article 4 du décret du 23 décembre 1908. Il est vrai que ce texte attribue au gouverneur général les pouvoirs que la loi du 15 juillet 1845 confère au ministre des travaux publics : mais l'article 21 de cette loi n'attribue au ministre que le pouvoir d'approuver les arrêtés préfectoraux rendus en exécution des ordonnances royales : ce sont ces ordonnances qui exercent le pouvoir réglementaire. Il faut donc admettre que le décret de 1908 contient une erreur de rédaction, et qu'en réalité les arrêtés du gouverneur général jouent, en Indo-Chine, le rôle des décrets.

A Madagascar, où un premier arrêté du gouverneur général du 10 octobre 1904 (8) avait pris des dispositions de police sur le service des trains et des gares, un décret du 9 janvier 1909 (9), sans étendre à la colonie la loi de 1845, reproduit le texte des articles 16 à 20 et 24 à 27, réprimant les atteintes à la sûreté de

(1) R. 1898, 1, 150.
(2) R. 1909, 1, 279.
(3) R. 1899, 1, 79.
(4) R. 1905, 1, 32. — Modifié le 20 juillet 1905 (R. 1906, 1, 233), le 20 février 1914 (R. 1916, 1, 274), le 1er février 1926 (R. 1927, 1, 611) par *erratum* (?), et le 5 juillet 1930 (R. 1931, 1, 386).
(5) R. 1913, 1, 828.
(6) Le décret du 13 novembre 1926 (R. 1927, 1, 111), qui attribue aux tribunaux, en Indo-Chine, la connaissance des contraventions de grande voirie, n'est pas applicable à celles qui sont commises sur les chemins de fer (art. 16). V. Ch. VI, § 214, p. 546.
(7) R. 1928, 3, 44.
(8) R. 1905, 1, 349.
(9) R. 1909, 1, 128.

la circulation, et confère au gouverneur général le pouvoir de prendre en conseil d'administration tous arrêtés pour réglementer la police, la sûreté et l'exploitation des lignes, sous la réserve que, si ces arrêtés édictent des peines excédant celles de droit commun en matière de contraventions, ils devront, dans un délai de six mois, à peine de caducité, être convertis en décrets par le chef de l'Etat. — Armé de ce pouvoir, le gouverneur général a pris, le 6 septembre 1909 (1), deux arrêtés, l'un déterminant les attributions du commissaire spécial, l'autre réglementant la police et la sûreté de l'exploitation, ce dernier complété par arrêté du 25 janvier 1924 (2). Un arrêté du 1er mai 1925 (3) est relatif aux attributions des commissaires spéciaux de surveillance administrative.

§ 694

Chemin de fer transsaharien. — La loi du 7 juillet 1928 (4) a créé au ministère des travaux publics un organisme d'études d'un chemin de fer transsaharien, destiné à relier l'Afrique du Nord avec l'Afrique occidentale française. Cet organisme est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Un décret du 1er août 1928, modifié et complété par décret du 8 novembre suivant (5) a déterminé les conditions de fonctionnement et le régime financier de cet organisme, qui est administré par un comité, un directeur et une commission consultative, qui a un budget spécial et un agent comptable.

SECTION IV.

Ports et rades. Pilotage.

§ 695

Ports et rades. — On peut distinguer, aux colonies, quatre sortes de ports :

1° ceux qui sont exploités par un gouvernement général, un commissariat ou une colonie, et dont les recettes et dépenses forment un budget annexe au budget local ;

2° ceux qui sont concédés à une chambre de commerce ;

3° ceux qui sont dotés de l'autonomie administrative et financière, emportant la personnalité civile ;

4° ceux enfin qui, ne rentrant dans aucune des trois premières catégories, sont administrés par les services des travaux publics.

---

(1) R. 1911 1, 72 et 73.
(2) R. 1925, 1, 595.
(3) R. 1926, 1, 861.
(4) R. 1928, 1, 653.
(5) R. 1928, 1, 657, et 1929, 1 170.

§ 696

Ports faisant l'objet d'un budget annexe. — Le plus anciennement constitué est le port de Dakar. Le budget annexe au budget de l'Afrique occidentale a été créé par décret du 18 février 1910 (1), qui énumère les recettes et les dépenses. Le service du port de commerce de Dakar, qui appartenait au lieutenant-gouverneur du Sénégal en vertu d'une délégation à lui consentie par arrêté du gouverneur général du 22 décembre 1910, a été rattaché au gouvernement général par décret du 18 octobre 1920 (2), qui attribue au gouverneur général, dans la zone comprise dans les limites du port, le pouvoir d'accorder et de révoquer les autorisations d'occuper le domaine public, et d'édicter les règles relatives à sa police, à sa conservation et à son utilisation.

Le décret du 27 novembre 1924 (3), qui a réorganisé la circonscription de Dakar et dépendances, et constitué, pour les recettes et dépenses de cette circonscription, un budget annexe au budget du gouvernement général, a expressément distingué ce budget, par son article 2, du budget annexe du port de commerce.

Un arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 30 décembre 1924 (4) a organisé les services du port de commerce de Dakar.

Les travaux de ce port ont été compris à diverses reprises parmi les travaux à exécuter sur des fonds d'emprunt : lois des 23 décembre 1913 (5), 8 août 1920 (6), 29 juillet 1923 (7) et 22 février 1931 (8).

La police du port de Dakar a été organisée d'abord par une série d'arrêtés dont le plus saillant est celui du 6 septembre 1912 (9). Ils ont tous été abrogés et remplacés par un arrêté du gouverneur général du 20 juillet 1920 (10), mettant en vigueur un règlement long et détaillé et remplacé à son tour par un arrêté du 4 mars 1926 (11), modifié le 11 mai 1931 (12). Il résulte du texte de ces règlements que les contraventions sont punies conformément aux prescriptions des décrets sur le domaine public, c'est-à-dire, d'abord, du décret du 23 octobre 1924 (13), et aujourd'hui de celui du 29 septembrre 1928 (14). L'article 8 de ces décrets porte que les infrac-

(1) R. 1910, 1, 213. — Modifié par décrets des 2 septembre 1911 (R. 1912, 1, 24), 24 avril 1918 (R. 1918, 1, 456), et 4 novembre 1925 (R. 1926, 1, 105). Cpr. Ch. IX, § 343, p. 47.
(2) R. 1921, 1, 395.
(3) R. 1925, 1, 48.
(4) R. 1926, 1, 348. — Modifié par arrêté du 5 février 1925 (*ibid.*). — Des arrêtés antérieurs avaient déjà réglementé l'exploitation du port les 24 septembre et 28 décembre 1910, 31 décembre 1911 et 20 août 1912 (R. 1912, 1, 303; 1914, 1, 96 et 188).
(5) R. 1914, 1, 281.
(6) R. 1921, 1, 173.
(7) R. 1923, 1, 802.
(8) R. 1931, 1, 260.
(9) R. 1914, 1, 192.
(1) R. 1921, 1, 480. — Modifié le 29 octobre 1925 (R. 1926, 1, 389).
(11) R. 1927, 1, 253.
(12) R. 1931, 1, 230.
(13) R. 1905, 1, 15.
(14) R. 1929, 1, 47.

tions aux règlements pris par le gouverneur général sont déférés aux tribunaux de simple police et punies de peines de 1 à 500 fr. d'amende, pouvant en cas de récidive être triplées et aggravées d'un emprisonnement de cinq jours au plus.

Un décret du 27 août 1924 (1), conçu en termes très-semblables à ceux du décret précité du 18 février 1910 qui a créé le budget annexe du port de Dakar, a institué à la Guadeloupe le budget annexe du port de commerce de la Pointe-à-Pitre, alimenté en première ligne par les fonds à provenir de l'emprunt autorisé par décret du 8 novembre 1922 (2).

Un budget annexe a été aussi créé à la Martinique, par décret du 23 mai 1927 (3), pour l'exploitation du bassin de radoub de Fort-de-France. L'article 3 de ce décret attribue tous pouvoirs au gouverneur de la colonie pour régler par arrêtés le mode de fonctionnement et la comptabilité de ce bassin de radoub.

La construction du port de Douala, au Cameroun, avait aussi donné lieu à l'établissement d'un budget annexe, commun aux travaux de ce port et à ceux du chemin de fer du centre, et institué par décret du 4 février 1925 (4). Comme il a été expliqué au chapitre IX (5), ce budget a été, depuis 1928, absorbé par le budget local.

Enfin, la loi du 19 mars 1928 (6) a rattaché au budget local de la Réunion le budget annexe du chemin de fer et du port, qui avait longtemps fait partie du budget de l'Etat. L'historique et les détails de ce rattachement, qui comporterait une longue étude, ont été résumés au chapitre IX (7). Comme il a été dit à ce chapitre, un décret du 12 avril 1930 (8) a procédé à la réorganisation financière et administrative du chemin de fer et du port. Ce décret a été mentionné plus haut à la Section III du présent chapitre, relative aux chemins de fer. Pour des raisons géographiques, économiques et historiques, le chemin de fer et le port de la colonie sont administrativement inséparables. Ce qui a été dit du chemin de fer trouve donc son application directe au port.

Le fait que les recettes et les dépenses d'un port font l'objet d'un budget spécial n'emporte en aucune façon l'autonomie de ce port. La direction des services en appartient à l'autorité administrative, qui seule a qualité pour prendre des décisions. Les contrats et marchés sont passés au nom de la colonie, du territoire ou du gouvernement général, et si ce sont des contrats de droit commun, la compétence est judiciaire.

Des taxes et surtaxes spéciales peuvent être et ont été effectivement affectées aux budgets annexes des ports (9).

---

(1) R. 1924, 1, 654.
(2) R. 1923, 1, 162.
(3) R. 1921, 1, 526.
(4) R. 1925, 1, 150.
(5) § 343, p. 48.
(6) R. 1930, 1, 1.
(7) § 343, p. 49 et 50.
(8) R. 1930, 1, 513.
(9) V. Ch. X, § 379, p. 115.

§ 697

Ports concédés à une chambre de commerce. — Il n'en existe qu'un seul exemple. Par délibération du 16 juin 1930, la commission permanente du conseil colonial du Sénégal a concédé à la chambre de commerce de Kaolack la gestion et l'exploitation du port de cette ville, aux conditions fixées par un cahier des charges. Cette délibération a été approuvée par arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 30 du même mois (1).

§ 698

Ports ayant l'autonomie administrative et financière. — Il en existe deux : celui de Saigon, constitué à l'état de port autonome par décret du 2 janvier 1914 (2), suivi d'un arrêté du gouverneur général du 15 octobre 1914, approuvant le règlement du conseil d'administration du port (3), et celui de Haïphong, créé par décret du 26 juin 1926 (4), suivi d'un règlement d'application du gouverneur général de l'Indo-Chine du 6 mai 1927 (5).

Le décret du 2 janvier 1914, concernant le port de Saigon, avait été précédé d'un décret du 23 octobre 1897, modifié les 6 décembre 1905 et 4 juin 1909 (6), qui en fixait les limites. L'article 2 du décret du 1914 attribue au gouverneur général le pouvoir de déterminer la circonscription du port. L'article 2 du décret du 26 juin 1926 en décide de même pour le port de Haïphong. Le gouverneur général a usé de ce pouvoir en fixant les limites du port de Saigon par arrêté du 3 décembre 1915 (7), et celles du port de Haïphong, par arrêté du 31 mars 1928 (8). L'un et l'autre port et leurs dépendances sont déclarés ports et quais maritimes et font partie du domaine public maritime (9). Le décret du 9 mars 1916, en ce qui concerne le port de Saigon, porte qu'il n'y pourra être perçu aucune taxe ni redevance, de quelque nature que ce soit, autre que celles qui sont ou seront légalement autorisées au profit du budget du port.

Les deux décrets des 2 janvier 1914 et 26 juin 1926, qui établissent l'autonomie des ports de Saigon et de Haïphong, sont conçus en termes presque identiques. Ils créent l'un et l'autre un conseil d'administration du port. Ce conseil était d'abord composé, à Saigon, de 12 membres : le nombre en a été porté à 14 par le décret du 31 août 1922, à 18 par celui du 29 janvier 1927 : à Haïphong, le conseil comprend 13 membres. A l'exception des présidents des chambres de commerce de Saigon et de

(1) R. 1931, 1, 244.
(2) R. 1914, 1, 473. — Modifié par décrets des 31 août 1922 (R. 1923, 1, 49), 23 janvier 1927 (R. 1927, 1, 217) et 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 340).
(3) R. 1916, 1, 357. — Modifié le 7 août 1925 (R. 1926, 1, 623).
(4) R. 1926, 1, 520.
(5) R. 1928, 1, 298.
(6) R. 1909, 1, 448.
(7) R. 1916, 1, 513.
(8) R. 1929, 1, 536.
(9) Pour Saigon, art. 2 du décret du 2 janvier 1914 et décret du 9 mars 1916 (R. 1916, 1, 451). Pour Haïphong, décret spécial du 26 juin 1926 (R. 1926, 1, 521).

Haïphong, qui sont membres de droit du conseil du port de leur ville — celui de Saigon en est même le président, — d'un membre désigné par le gouverneur général sur une liste de présentation dressée par la chambre de commerce, et d'un ou deux autres membres également désigné par lui, sur la présentation du gouverneur ou du résident supérieur, les membres du conseil d'administration du port sont tous des délégués choisis par le conseil colonial de Cochinchine, la chambre de commerce, dans son sein et en dehors, le conseil municipal (et la commission municipale de Cholon), la chambre de commerce chinoise de Cholon, la chambre d'agriculture, la chambre mixte de commerce et d'agriculture du Cambodge, la Cie française des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan. Plusieurs de ces délégués doivent être indigènes.

Le gouverneur de la Cochinchine et le résident supérieur au Tonkin ont le droit d'assister aux séances, ainsi que l'inspecteur général des travaux publics, et de prendre part aux délibérations, mais sans droit de vote.

L'exécution des décisions du conseil d'administration est confiée, à Saigon, à l'ingénieur en chef de la circonscription territoriale de la Cochinchine, et à Hanoï à un directeur du port, nommé par le gouverneur général sur la proposition du résident supérieur et sur une liste de présentation de trois candidats, dressée par le conseil.

Les pouvoirs et attributions du conseil d'administration sont déterminés comme pour les conseils administratifs ou électifs investis de pouvoirs propres. Distinction est faite, suivant la formule classique, entre les matières sur lesquelles le conseil statue, sauf opposition du gouverneur ou du résident supérieur, qui voit se produire dans un délai de deux mois, et contre laquelle le recours pour excès de pouvoir, non suspensif, est ouvert ; — celles sur lesquelles le conseil délibère, et qui ne sont exécutoires qu'après approbation par le gouverneur ou le résident supérieur ; — celles enfin sur lesquelles le conseil n'est appelé à donner qu'un avis, mais un avis obligatoire.

Le budget comprend en recette des taxes spéciales régulièrement autorisées, parfois partagées avec la chambre de commerce (1). C'est ainsi qu'ont été établies, notamment, au profit du port de Saigon : des taxes d'outillage (2), d'amarrage (3), de location des remorqueurs (4), un droit de port sur les navires de mer entrant dans le port et s'amarrant aux ouvrages du port (5), un droit de stationnement (6), une taxe sur les passagers et un droit de

(1) V. Ch. X, § 379, p. 115.

(2) Arrêté du gouverneur général du 30 novembre 1910, approuvé par décret du 31 mars 1911 (R. 1911, 1, 744). — Cette taxe, frappant les riz et paddys à la sortie du port, était d'abord affectée à l'organisation des services de la chambre de commerce et à l'exécution des travaux d'outillage du port. Le produit en a été attribué au port par l'article 12 du décret du 2 janvier 1914.

(3) Arrêté du 5 février 1915 (R. 1916, 1, 471).

(4) Arrêté du 26 octobre 1918 (R. 1919, 1, 424).

(5) Arrêté du 19 mars 1920, approuvant une délibération du conseil colonial (R. 1921, 1, 1028).

(6) Décret du 5 février 1923 (R. 1923, 1, 357).

port sur les navires de mer (1). — Le port de Haïphong bénéficie, entre autres, de taxes d'outillage et de péage (2).

Le service du port autonome de Saigon a fait l'objet d'un arrêté du gouverneur général du 26 juin 1922 (3), modifié le 27 mars 1932 (4).

La police du port de Saigon a été réglementée, après un décret du 4 juin 1896, par un nouveau décret du 20 novembre 1923 (5) ; celle de la rade de Haïphong par arrêté du gouverneur général du 3 septembre 1921 (6).

§ 699

Ports administrés par le service des travaux publics. — Les ports des colonies qui ne sont ni constituées en budget annexe et administrés directement par un gouvernement général ou une colonie, ni concédés à une chambre de commerce, ni dotés de l'autonomie administrative et financière, sont, aux termes de l'article 1er du décret général du 25 mai 1917, réorganisant le service des ports et rades (7), et aujourd'hui par le même article du décret du 18 mai 1930 qui a remplacéc elui de 1917 (8), rattachés au service des travaux publics avec tous les services qui en dépendent.

Il s'en suit que les recettes et les dépenses de ces ports figurent, dans un chapitre spécial, au budget de la colonie, au gouvernement général ou au territoire sous mandat dont ils dépendent : — budget, recettes, taxes ou impôts votés ou établis par l'autorité ayant compétence à cet effet (9).

Les règlements de police concernant les ports rattachés au service des travaux publics ont été pris par les gouverneurs et gouverneurs généraux, en vertu de leurs pouvoirs de police. Les principaux de ces règlements sont les suivants :

En Afrique occidentale, un arrêté du gouverneur général du 29 octobre 1925 (10), abrogeant tous les arrêtés antérieurs, a édicté un règlement applicable à tous les ports du gouvernement général. — Postérieurement à cet arrêté, la police du port de Saint-Louis a fait l'objet de deux arrêtés du lieutenant-gouverneur du Sénégal du 23 décembre 1927 (11), et celle du port de Kaolack d'un arrêté du même lieutenant-gouverneur du 20 juillet 1928, modifié le 21 septembre suivant (12).

(1) Arrêté du 30 janvier 1925 (R. 1926, 1, 561), modifié le 7 octobre 1926 (R. 1927, 1, 697) et le 19 décembre 1927 (R. 1929, 1, 498).

(2) Arrêtés du gouverneur général des 27 juillet 1910 (R. 1911, 1, 507), 26 octobre 1910 (R. 1911, 1, 581), 13 juin 1925, antérieur à l'autonomie du port, approuvé par décret du 25 octobre 1925 (R. 1926, 1, 601) ; taxe implicitement attribuée au port par l'article 12 du décret du 26 juin 1926.

(3) R. 1923, 1, 684

(4) J. O. Indo-Chine, 11 juin 1932.

(5) R. 1924, 1, 45.

(6) R. 1924, 1, 493. — Modifié les 9 février 1922 et 6 avril 1923 (*ibid.*).

(7) R. 1917, 1, 457.

(8) R. 1930, 1, 389.

(9) Spécialement, par le conseil général, là où il en existe un. — V. Cour d'appel de Nouméa, 17 août 1914 (R. 1915, 3, 65), et sur pourvoi, Req. rej. 29 octobre 1918 (R. 1919, 3, 22).

(10) R. 1926, 1, 389. — Modifié le 4 décembre 1926 (R. 1927, 1, 293) et le 11 avril 1930 (R. 1931, 1, 227).

(11) R. 1929, 1, 368.

(12) R. 1929, 1, 369.

En Afrique équatoriale, la police du port de chalandage de Libreville a été réglementée par arrêté du lieutenant-gouverneur du Gabon du 17 octobre 1921 (1).

A la Martinique, un arrêté du gouverneur du 2 août 1914 (2) a réglementé la police de la rade.

A la Guadeloupe, le gouverneur a pris, le 5 février 1916 (3), un arrêté général sur le service des ports et rades, modifié le 3 septembre 1929 (4).

A la Guyane, un arrêté du gouverneur portant règlement sur le service des ports et rades, du 26 mars 1920 (5) a été plusieurs fois remanié (6).

A la Réunion, un service de surveillance de la rade de Saint-Denis a été organisé par arrêté du gouverneur du 16 janvier 1919 (7). Un autre arrêté du 30 septembre 1925 (8) a déterminé les règles d'exploitation commerciale du port de la Pointe des Galets.

En Indo-Chine, un arrêté du gouverneur général du 13 mars 1925 (9) a créé à Fort-Bayard (Kouang-tchéou-wan) un service de la rade.

A Madagascar, la police des différents ports a fait l'objet d'arrêtés spéciaux du gouverneur général : — des 13 décembre 1902 et 4 janvier 1910 pour Tamatave (10), du 12 février 1912 pour Morondava (11), 31 août 1912 pour Fort-Dauphin (12), du 16 août 1924 pour Tuléar (13), du 26 octobre 1928 pour Majunga (14).

A la N^lle-Calédonie, un arrêté très-détaillé du gouverneur, du 4 octobre 1918 (15), porte règlement sur la police des ports et rades et de leurs dépendances.

Au Cameroun, la police du port de Douala a fait l'objet d'un arrêté du commissaire de la République du 26 novembre 1927 (16).

A Saint-Pierre et Miquelon et au Togo, la police des ports a été réglementée par des décrets : celui du 14 novembre 1926, pour Saint-Pierre et Miquelon (17) ; celui du 5 janvier 1931 pour la rade de Lomé (18).

Les contraventions aux règlements énumérés ci-dessus sont punies conformément à la loi du 8 janvier et aux décrets du 6 mars 1877 (19).

(1) R. 1922, 1, 103.
(2) R. 1918, 1, 250. — Modifié les 19 février, 30 avril et 19 mai 1915 et 15 février 1916 (*ibid.*).
(3) R. 1918, 1, 247.
(4) R. 1930, 1, 547.
(5) R. 1921, 1, 533.
(6) Arrêtés des 14 Ivril 1921 (R. 1922, 1, 724), 9 février 1922 (R. 1923, 1, 587), 30 janvier 1925 (R. 1926, 1, 657).
(7) R. 1922, 1, 169.
(8) R. 1926, 1, 666.
(9) R. 1926, 1, 570.
(10) R. 1903, 1, 47, et 1912, 1, 439.
(11) R. 1915, 1, 139.
(12) R. 1915, 1, 177.
(13) R. 1925, 1, 608.
(14) R. 1929, 1, 591. — Complété le 11 juillet 1932 (J. O. Madagascar, 16 juil. 1932).
(15) R. 1921, 1, 309.
(16) R. 1928, 1, 636.
(17) R. 1927, 1, 148.
(18) R. 1931, 1, 172.
(19) V. Ch. III § 138, p. 329.

§ 700

Personnel. — En dehors du personnel des travaux publics des colonies, et des agents détachés de la métropole (ingénieurs et sous-ingénieurs des ponts et chaussées et des mines), les ports et rades des colonies comportent l'emploi d'un personnel spécial, dont le statut a été réglementé d'abord par le décret précité du 25 mai 1917 plusieurs fois modifié, et aujourd'hui remplacé par le décret du 18 mai 1930 (1). Ce décret institue des capitaines et lieutenants de ports et des maîtres de port. Le cadre des officiers de port doit être, aux termes de l'article 2 § 3 de ce décret, organisé par arrêtés des chefs de colonies, qui organisent aussi, aux termes de l'article 12, le personnel inférieur des ports et rades, ainsi que celui du pilotage et des phares et sémaphores. C'est encore à des arrêtés locaux que l'article 14 du décret confie le soin de régler, d'après les principes établis par les règlements en vigueur dans la métropole, notamment par le décret du 30 avril 1909, les fonctions et attributions des officiers et maîtres de port, ainsi que les rapports de ces agents avec les autorités supérieures.

Conformément à cette délégation, des arrêtés réglementaires, concernant le personnel des ports et rades, ont été pris :

En Afrique occidentale, le 31 mars 1913 (2) ;
A la Guadeloupe, le 3 septembre 1929 (3) ;
A la Guyane, le 9 février 1923 (4) ;
A la Réunion, les 16 janvier et 27 septembre 1919, trois arrêtés (5) ;
En Indo-Chine, le 18 août 1909 (6) ;
A Madagascar, le 10 avril 1913 (7) et le 9 avril 1918 (8) ;
A la Côte des Somalis, le 3 octobre 1919 (9) ;
Dans les Etablissements de l'Inde, le 6 décembre 1928 (10) ;
En N^lle^-Calédonie, le 4 octobre 1918 (11).

§ 701

Wharfs. — Sur beaucoup de points de la côte d'Afrique, il n'existe ni ports ni rades, mais des wharfs, qui ont donné lieu à une réglementation spéciale, tant pour leur exploitation que pour leur police (12).

---

(1) R. 1930, 1, 389.
(2) R. 1913, 1, 438. — Un arrêté du 27 mars 1918 fixe le cadre et le traitement des officiers de port (R. 1920, 1, 303).
(3) R. 1930, 1, 549.
(4) R. 1924, 1, 589.
(5) R. 1922, 1, 168-169.
(6) R. 1910, 1, 581 et 582 (2 arrêtés), le 4 octobre 1910 (R. 1911, 1, 561).
(7) R. 1915, 1, 216.
(8) R. 1920, 1, 643.
(9) R. 1929, 1, 526.
(10) R. 1930, 1, 302.
(11) R. 1921, 1, 309.— C'est l'arrêté précité qui a organisé également la police des ports et rades.
(12) V. p. ex. les arrêtés du lieutenant-gouverneur du Gabon des 20 novembre 1925 et 29 décembre 1926 sur le wharf de Port-Gentil (R. 1927, 1, 149, et 1928, 1, 67), et ceux du gouverneur général de l'Afrique équatoriale des 1er février et 17 septembre 1927 sur le wharf de Pointe-Noire (R. 1928, 1, 69).

Les tarifs d'embarquement et de débarquement, sur ces wharfs, sont considérés comme des taxes indirectes dont le contentieux est de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire (1).

Il a été jugé par le Conseil d'Etat (2) que les pouvoirs de haute surveillance sur la police de la navigation, attribués au gouverneur par le décret organique sur le gouvernement de la colonie, et notamment le pouvoir qui lui est conféré par le même décret de permettre ou de défendre aux bâtiments du dehors la communication avec la terre, comportent celui d'autoriser une société particulière à établir un wharf privé sur le rivage de la mer, et à subordonner l'autorisation qu'il accorde à toutes les conditions qu'il juge utiles dans un intérêt public.

§ 702

Pilotes et pilotage. — Réglementation. — Le service du pilotage, aux colonies, a été rattaché à celui des travaux publics de la même manière et par les mêmes textes que le service des ports et rades (3).

Ce service est un de ceux que l'article 12 des décrets de 1917 et de 1930 ont délégué aux gouverneurs et gouverneurs généraux le pouvoir de réglementer.

Les chefs de colonies ont largement usé de ce pouvoir, et pris, tant sur l'organisation et le service du pilotage que sur la condition des pilotes et les droits de pilotage, un grand nombre d'arrêtés.

En Afrique occidentale, la station de pilotage de Dakar a été créée par arrêté du gouverneur général du 31 mai 1904, et le pilotage y a été réglementé d'abord par arrêté du 19 juillet 1904, modifié le 25 avril 1917, puis par arrêté du 7 novembre 1917 (4), concernant le recrutement des pilotes, la caisse de pilotage, le statut des pilotes, la discipline et le matériel, plusieurs fois modifié. Les tarifs avaient été aussi réglementés par une série d'arrêtés (5). Toute cette législation a été abrogée par un arrêté du gouverneur général du 26 décembre 1929 (6), supprimant la station et la remplaçant par un service du pilotage (7). Cet arrêté traite d'abord du but du pilotage, de sa nature obligatoire, de ses limites, des signaux et conventions, des taxes, qui sont énumérées en détail, et ensuite de la constitution du service, des attributions du chef du pilotage, des fonctions et obligations des pilotes, de

(1) Civ. cass. 7 mars 1916 (R. 1916, 3, 124). — C'est cet arrêt qui a décidé que le renvoi par un décret, à un texte métropolitain (dans l'espèce, le décret du 25 août 1861 définissant le tonneau d'affrètement), devait s'entendre exclusivement de ce décret et non des textes qui l'ont modifié. V. Ch. III, § 107, p. 247.

(2) Arrêt du 12 novembre 1915 (R. 1916, 3, 16).

(3) Art. 1er des décrets des 25 mai 1917 et 18 mai 1930.

(4) R. 1918, 1, 417. — Modifié les 24 octobre 1918 (R. 1920, 1, 341), 25 juillet 1919 (R. 1920, 1, 476), 14 juin 1920 (R. 1921, 1, 478), 22 août 1923 (R. 1924, 1, 354), 19 novembre 1925 (R. 1926, 1, 394), et par l'administrateur de la circonscription, le 7 juillet 1926 (R. 1927, 1, 296).

(5) Arrêté précité du 24 octobre 1918 ; arrêtés des 20 octobre 1920 (R. 1921, 1, 515) et 24 avril 1924 (R. 1925, 1, 182).

(6) R. 1931, 1, 215.

(7) L'arrêté explique que la gestion de la station de pilotage avait dû être assurée en régie, en l'absence de tout pilote, depuis le 25 mai 1928.

leur recrutement, de leur statut, de leur solde, de leur classement et de la discipline. Un arrêté du 26 avril 1930 (1) a pris quelques dispositons transitoires. L'entrée en vigueur de l'arrêté du 26 décembre 1929 a été, par arrêté du 31 décembre 1930 (2), fixée au 1er janvier 1931.

Le service de pilotage de la barre du Sénégal à Saint-Louis a été réorganisé par arrêté du lieutenant-gouverneur du Sénégal du 19 juin 1924 (3), remanié par arrêté du 9 mars 1927 (4), et refondu par arrêté du 28 août 1931 (5) ; — celui du Siné et du Saloum a été créé par arrêté du gouverneur général du 30 septembre 1911 (6), et réorganisé par arrêté du 26 octobre 1918 (7), puis par arrêté du lieutenant-gouverneur du 22 février 1929 (8) ; — celui du port de Conakry par arrêté du gouverneur général du 25 janvier 1918 (9). celui du port de Dakar par arrêté du 26 décembre 1929 (10).

En Indo-Chine, un arrêté du 16 janvier 1871 avait « promulgué » en Cochinchine le décret du 12 décembre 1806 sur le service du pilotage. Ce service a été réorganisé dans cette colonie par arrêté du 22 avril 1895, puis par arrêté du gouverneur général du 24 septembre 1903, modifié le 21 octobre suivant, les 22 septembre 1908 et 10 mai 1909 (11) ; puis, en ce qui concerne spécialement la rivière de Saigon, par arrêté du 17 février 1911 (12), onze fois modifié, et refondu par arrêté du 15 février 1924 (13). — Au Tonkin, un arrêté du gouverneur général du 26 septembre 1892, plusieurs fois modifié, organisant le personnel des pilotes, a été remplacé par un arrêté réglementaire du 25 octobre 1910 (14), en 92 articles, sept fois modifié à son tour (15), refondu par arrêté du 20 janvier 1931 (16).

A signaler encore : — à la Guadeloupe, deux décrets des 3 juillet 1913 et 9 novembre 1915 (17), approuvant des délibérations du conseil général sur les droits de pilotage ; — à la Guyane, un arrêté du gouverneur du 27 juillet 1922, modifié le 29 novembre 1923 (18), organisant le pilotage à Saint-Laurent du Maroni, et

(1) R. 1931, 1, 229.
(2) R. 1932, 1, 195.
(3) R. 1925, 1, 229.
(4) R. 1928, 1, 115. — Modifié le 25 mars 1927 (*ibid.*).
(5) R. 1932, 1, 317.
(6) R. 1913, 1, 909.
(7) R. 1920, 1, 351.
(8) R. 1930, 1, 188.
(9) R. 1920, 1, 292.
(10) R. 1931, 1, 215.
(11) R. 1909, 1, 377, et 1910, 1, 261.
(12) R. 1913, 1, 354.—Modifié les 11 janvier 1912 (R. 1913, 1, 61), 13 juin 1913 (R. 1915, 1, 735), 1er mars 1915 (R. 1916, 1, 472), 18 février 1918 (R. 1919, 1, 357), 6 mars 1919 (R. 1920, 1, 1102), 17 décembre 1919 (R. 1920, 1, 1235), 31 décembre 1920, 13 janvier et 20 mars 1921 (R. 1922, 1, 554), 14 janvier 1922 (R. 1923, 1, 644), 13 avril 1922 (R. 1923, 1, 678).
(13) R. 1925, 1, 384 (en 77 articles).— Modifié le 21 avril 1927 (R. 1928, 1, 296), complété le 19 avril 1932 (J. O. Indo-Chine, 27 avril 1932), modifié le 5 juillet 1932, (J. O. Indo-Chine, 16 juillet 1932).
(14) R. 1911, 1, 567.
(15) Arrêtés des 15 janvier 1918, 6 octobre 1919 (R. 1920, 1, 1175), 24 août 1920, 9 octobre 1920 (R. 1921, 1, 1125), 20 mars 1921 (R. 1922, 1, 611), 7 mai 1923 (R. 1924, 1, 508), 30 mars 1925 (R. 1926, 1, 575).
(16) R. 1932, 1, 337. — Modifié le 30 avril (*ibid.*).
(17) R. 1913, 1, 796, et 1916, 1, 91.
(18) R. 1924, 1, 588.

un arrêté du 9 octobre 1928 (1), organisant le service dans la colonie ; — à la Réunion, un arrêté du gouverneur du 16 janvier 1919 (2) sur le personnel des pilotes ; — à la N^lle-Calédonie, après une série d'arrêtés des 30 mai 1859, 16 juin 1866, 12 juin 1875, 10, 23 et 31 décembre 1887 (3), un arrêté du gouverneur du 10 janvier 1900, refondu le 9 septembre 1909 (4) ; — en Océanie, des arrêtés du gouverneur des 2 décembre 1903, 13 septembre 1913, 21 juin 1918 (5), 25 juin 1919 (6), 4 février 1921 (7), 15 avril 1926 (8) et enfin 10 juillet 1931 (9), ce dernier réglementant le pilotage des navires dans le port de commerce de Papeete et portant organisation intérieure du service de pilotage ; — à Saint-Pierre et Miquelon, un arrêté du gouverneur du 15 mars 1925 (10) ; — à Madagascar, l'arrêté du gouverneur général du 7 août 1919 (11), organisant le pilotage à Diégo-Suarez, et celui du 10 octobre 1921 (12), l'organisant à Tamatave, — au Cameroun, les arrêtés du commissaire de la République des 29 juillet 1920 (13) et 26 novembre 1927 (14).

Cette énumération, — qui n'est pas complète, — était nécessaire pour mettre en relief l'extrême variabilité de la réglementation sur la matière, résultant de difficultés locales, de modifications qui touchent aux principes, et mêmes de réclamations contentieuses très-nombreuses.

Cette réglementation comporte deux séries de dispositions : celles qui concernent la navigation, le service et les taxes ; celles qui sont spéciales à l'organisation intérieure du corps des pilotes.

§ 703

Droits de pilotage. — Le pilotage est, en principe, obligatoire (15). Exceptionnellement, il est facultatif, comme à Tamatave (16).

(1) R. 1931, 1, 134.
(2) R. 1922, 1, 169.
(3) V. le rapport de M. le conseiller Durand sous l'arrêt de cassation de la Chambre civile du 30 octobre 1907 (R. 1908, 3, 67).
(4) R. 1910, 1, 370. — Modifié le 16 septembre 1911 (R. 1913, 1, 52)
(5) R 1919, 1, 727.
(6) R. 1921, 1, 534.
(7) R. 1923, 1, 482.
(8) R. 1927, 1, 943.
(9) R. 1933.
(10) R. 1926, 1, 666.
(11) R. 1920, 1, 757. — Modifié le 5 février 1921 (R. 1922, 1, 893).
(12) R. 1922, 1, 943.
(13) R. 1922, 1, 408.
(14) R. 1928, 1, 636.
(15) Art. 4 de l'arrêté du 26 décembre 1929 (Afrique occidentale). — Art. 60 de l'arrêté du 15 février 1924 (Indo-Chine) ; 1er de l'arrêté du 9 septembre 1909 (N^lle-Calédonie). — Ce principe souffre cependant des exceptions. En Indo-Chine, l'article 76 de l'arrêté précité du 17 février 1911 autorisait les grands courriers des Messageries maritimes à se faire piloter par un pilote exclusivement attaché à leur service. L'article 72 de l'arrêté du 15 février 1924 a maintenu cette exception, mais en ajoutant que la Cie devra, néanmoins, payer aux caisses du pilotage les droits résultant des tarifs en vigueur.
(16) Arrêté précité du 10 octobre 1921, art. 1er.

Partout où il est obligatoire, les droits de pilotage sont dûs par cela seul que le pilote a offert ses services (1). C'est ce qu'exprime en termes précis l'article 60 de l'arrêté du 15 février 1924 pour le pilotage dans la rivière de Saigon.

Ces droits n'ont pas le caractère d'impôts. Ce caractère leur avait été attribué par deux arrêts de la Cour d'appel de Nouméa des 27 juillet 1901 (2) et 9 mai 1903 (3), qui en avaient conclu qu'ils ne pouvaient être créés que dans les formes prescrites pour l'établissement des taxes et contributions. Mais cette doctrine a été nettement condamnée par arrêt de cassation de la Chambre civile du 30 octobre 1907 (4), rendu sur pourvoi formé contre le dernier arrêt de la Cour de Nouméa, et sur rapport très-étendu de M. le conseiller Durand. La Cour d'appel d'Aix, désignée comme cour de renvoi, s'est rangée à la solution de la Cour de cassation (5), à laquelle s'est ralliée aussi la Cour d'appel de Nouméa (6), ainsi que la Cour d'appel de l'Afrique occidentale (7). Ces divers arrêts relèvent tous que les droits de pilotage, versés aux pilotes ou dans la caisse de pilotage, ont le caractère, non d'une contribution publique, mais de la rémunération d'un service rendu par les pilotes (8). Cette jurisprudence se justifie par le fait que, dans la plupart des colonies, et notamment dans celles pour lesquelles ont été rendues les arrêts précités, les pilotes étaient constitués en sociétés, disposant d'une caisse commune à laquelle les droits étaient versés directement, et qui était chargée de toutes les dépenses, aussi bien de rémunération des pilotes que du matériel. Tel est encore le cas des récents arrêtés du 15 février 1924 pour l'Indo-Chine (9) et du 9 septembre 1909 pour la N^lle^-Calédonie(10). Il n'en est pas de même en Afrique occidentale, où l'arrêté précité du 26 décembre 1929 a fait des pilotes des fonctionnaires, rémunérés par l'administration de laquelle ils reçoivent une solde et des primes, et à qui il est interdit de recevoir aucune rémunération directe(11). Les droits de pilotage, perçus par les services financiers

(1) Civ. cass. 30 octobre 1907 (R. 1908, 3, 67) pour la N^lle^-Calédonie. — Cour d'appel de Nouméa, 18 janvier 1909 (R. 1909, 3, 62).

(2) R. 1901, 2, 163.

(3) R. 1903, 2, 152.

(4) R. 1908, 3, 67, avec le rapport *in extenso*.

(5) Arrêté du 10 décembre 1908 (R. 1910, 3, 11).

(6) Arrêt du 8 août 1908 (R. 1909, 3, 59).

(7) Arrêté du 1er juillet 1913 (R. 1913, 3, 267).

(8) V. Ch. X, § 366, p. 79, et les arrêts cités. — Ajouter Conseil d'Etat, 18 mars 1921 (R. 1921, 3, 104).

(9) En Indo-Chine, de plus, comme il a été dit plus haut, le décret métropolitain du 12 décembre 1906 a été rendu applicable, y compris son article 41 qui détermine l'établissement des droits de pilotage. Aussi la légalité des arrêtés précités du gouverneur général du 14 janvier 1922, qui a été contestée pour une raison d'ailleurs inopérante, ne l'a-t-elle pas été pour inobservation des formes spéciales aux impôts (Conseil d'Etat, 21 juillet 1926, R. 1927, 3, 27).

(10) La rémunération des pilotes ne doit toutefois pas être confodue avec les gages et loyers des matelots et gens de l'équipage des navires, et n'est pas atteinte par la prescription d'un an édictée par l'article 433 du code de commerce (Cour d'appel de Nouméa 18 janvier 1909, R. 1909, 3, 162).

(11) V. notamment les articles 13, 20, 22. — Déjà le décret du 18 février 1910 (R. 1910, 1, 213), établissant le budget annexe du port de Dakar, avait compris les droits de pilotage au nombre des recettes de ce budget, qui doivent être centra-

de la colonie, en dehors de toute caisse spéciale, sont toujours la rémunération d'un service, mais d'un service rendu par la colonie et non par la corporation des pilotes. Il en est de même à la Guadeloupe, d'après le texte même des arrêtés précités. S'ensuit-il que ces droits doivent être traités comme des taxes ? On sait que la question est controversée (1). Le gouverneur général, en prenant l'arrêté du 26 décembre 1929, l'a certainement résolue par la négative : car l'arrêté ne vise aucune délibération du Conseil colonial du Sénégal.

Les droits de pilotage, établis d'après le tonnage des navires, doivent être calculés conformément aux règles de jaugeage en vigueur dans la métropole où les navires qui supportent ces droits ont leur port d'attache, alors même que ces règles résultent de décrets qui n'ont pas été rendus applicables dans la colonie (2).

Partout où les droits de pilotage constituent la rémunération d'un service rendu par les pilotes et leur sont versés directement, et où ils ont été établis en vertu d'un accord avec les pilotes, il ne saurait appartenir aux gouverneurs, sans entente nouvelle avec les pilotes, d'établir des exemptions (3). Certaines catégories de navires, par exemple les navires affectés au cabotage de la colonie, sont généralement exemptés par les actes constitutifs (4). L'article 80 de l'arrêté précité du 17 février 1911, relatif à la rivière de Saigon, stipulait une exemption du quart du tarif pour les bâtiments qui s'engageraient à faire pendant un an un service mensuel entre la France et la colonie : exemption qui ne pouvait profiter qu'aux compagnies ayant effectivement rempli cette condition (5). La disposition de cet article 80 n'a pas été reproduite par l'arrêté du 15 février 1924.

§ 704

Contentieux. — Le contentieux des droits de pilotage, qui appartiendrait aux tribunaux de l'ordre judiciaire si ces droits constituaient des taxes, le caractère de taxes indirectes ne pouvant leur être contesté, leur appartient également si on les considère comme la rémunération des services rendus par les pilotes, la

lisées par le trésorier-payeur de l'Afrique occidentale. Les derniers arrêtés du gouverneur général sur le pilotage, antérieurs à celui du 26 décembre 1929, étaient-ils en harmonie avec cette disposition ? C'est une question qui n'a plus qu'un intérêt rétrospectif.

(1) V. Ch. X, *loc. cit.*

(2) Cour d'appel de Nouméa, 18 janvier 1909 précité. Il s'agissait, dans l'espèce, du décret du 22 juin 1904, sur le jaugeage des navires. La solution est juste lorsqu'il s'agit d'un navire français ayant son port d'attache dans la métropole. L'argumentation de l'arrêt serait en défaut s'ils'agissait de tout autre navire, spécialement d'un navire étranger. — Depuis l'arrêt en question, un décret du 28 décembre 1911 (R. 1912, 1, 115) a rendu la législation métropolitaine sur le jaugeage des navires, y compris le décret du 22 juin 1904, applicable aux navires ayant leur port d'attache dans les colonies et pays de protectorat, et un décret du 25 janvier 1912 (R. 1912, 1, 180) a rendu applicable aux mêmes navires le nouveau décret du 10 janvier précédent sur le même objet.

(3) Conseil d'Etat, 18 mars 1921 précité.

(4) Arrêté précité du 10 janvier 1900 (N^lle-Calédonie), art. 64. — Tribunal de commerce de Nouméa, 3 janvier 1901 (R. 1901, 2, 63).

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 10 novembre 1917 (R. 1919, 3, 49).

créance de ces derniers, bien que fondée sur un tarif, ayant tous les caractères d'une créance civile. Il faudrait même maintenir cette compétence dans le cas où le droit est dû à la colonie, soit parce qu'il devient alors une taxe, soit plutôt parce que la colonie, en assumant le service du pilotage, exécute une opération de droit civil ou commercial.

La compétence commerciale, en pareille matière, a été reconnue par arrêt de la Cour d'appel de Nouméa du 27 juillet 1901 (1).

Il résulte de cette compétence que l'avis qui a pu être donné par un gouverneur sur une réclamation ne constitue point une décision faisant courir un délai de recours (2).

Les tribunaux saisis d'un litige sur l'application des droits ont incontestablement qualité pour apprécier et interpréter les actes réglementaires qui les établissent. C'est ce qu'a reconnu en termes exprès un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) du 10 novembre 1917 (3), et l'arrêt déjà cité de la Chambre civile du 9 février 1921 (4).

§ 705

Sociétés de pilotes. — Le corps des pilotes, dans beaucoup de colonies, constitue une société. C'est le cas en Indo-Chine et en N^lle^-Calédonie. C'était aussi le cas en Afrique occidentale jusqu'à l'arrêté du 26 décembre 1929 qui a fait des pilotes des fonctionnaires d'un service administratif. Cette « société » (5) ou « corporation » (6), plus ou moins réglementée par les arrêtés constitutifs, dont les dispositions ne créent aux pilotes aucun droit acquis et peuvent toujours être modifiés (7), est une société purement civile, et les contestations auxquelles peut donner lieu l'application des statuts, notamment en ce qui concerne la répar-

(1) R. 1901, 2, 163. — Cpr. art. 50 du décret du 12 décembre 1806, applicable en Cochinchine comme il a été dit plus haut (Civ. rej. 9 février 1921, R. 1921, 3, 22).

(2) Civ. cass. 9 février 1921 précité.

(3) R. 1919, 1, 49. — L'arrêt porte que l'arrêté du 17 février 1911 « se rattache aux actes à caractère législatif que le gouverneur général prend en vertu de la délégation qu'il tient du pouvoir exécutif métropolitain, et qu'il appartient à l'autorité judiciaire de connaître de l'application et de l'interprétation de tels actes, au même titre qu'elle a compétence pour connaître des lois et décrets, ordonnances et arrêtés participant du même caractère législatif ». — Les arrêts de la Cour d'appel de Nouméa des 27 juillet 1901 et 9 mai 1903, précités, se fondaient aussi sur le même principe : mais ils ajoutaient que les droits de pilotage constituaient des impôts indirects, ce qui était une erreur.

(4) R. 1921, 3, 22. — « Attendu que l'arrêté du 7 février 1911 ne constitue pas un acte spécial et individuel, dont l'interprétation échappe à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire ; qu'il contient des dispositions générales rendues en vertu du pouvoir réglementaire de l'administration, qui participent ainsi du caractère de la loi ».

(5) Arrêté du gouverneur de la N^lle^-Calédonie du 9 septembre 1909, art. 19 : — « Les pilotes sont obligatoirement constitués en société privée pour l'exploitation de leur brevet ».

(6) Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 15 février 1924, art. 21, 22, 25 et 26.

(7) Conseil d'Etat, 9 mars 1929 (R. 1929, 3, 149). — Trib. civil de Nouméa, 11 mars 1912 (R. 1913, 3, 88).

tition des salaires, sont de la compétence des tribunaux civils (1), sans qu'une question préjudicielle d'interprétation soit à renvoyer à l'autorité administrative (2).

La nature de la société ou de l'association ainsi créée entre les pilotes a été discutée. Un arrêt de la Cour d'appel de Saigon du 26 août 1898 (3), tirant argument de ce que la Société commerciale instituée entre les pilotes par l'article 88 de l'arrêté du 23 avril 1895 n'était pas consacrée par un acte social et ne rentrait dans aucune des catégories de sociétés reconnues par le code de commerce, en avait conclu qu'elle ne constituait qu'une société de fait, ou une association en participation, dépourvue de personnalité civile, et que par suite les 12 pilotes de la rivière de Saigon avaient qualité pour poursuivre en justice, en leur nom personnel et par une action commune, le recouvrement des droits qu'ils prétendaient leur être dûs. La question s'est représentée en 1921, à l'occasion du pourvoi en cassation qui a donné lieu à l'arrêté précité de la Chambre civile du 9 février 1921. Le pourvoi contestait la qualité de la corporation des pilotes pour agir en justice, et soutenait que les pilotes de la rivière de Saigon auraient dû être tous assignés individuellement. Le moyen a été rejeté par la fin de non-recevoir classique, conforme à toute la jurisprudence : il ne pouvait être invoqué pour la première fois devant la Cour de cassation. La question n'est donc pas résolue *in terminis*. Mais beaucoup d'arrêts et de jugements, même de la Cour suprême, ont admis les sociétés de pilotes à pleider et ont ainsi implicitement reconnu leur personnalité (4). Il faut assurément tenir compte de ce que les sociétés, associations ou corporations ont été instituées par un acte réglementaire régulier, qui non seulement les rend obligatoires, mais leur attribue le produit des droits de pilotage et d'autres encore, la propriété du matériel, une caisse commune, un avoir collectif (5). D'autre part, les gouverneurs ou

(1) Tribunal civil de Nouméa, 11 mars 1912, précité. — Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er juillet 1913 (R. 1913, 3, 267). — Civ. cass. 12 février 1921 (R. 1921, 3, 113). — Conseil d'État, 25 novembre 1921 (R. 1922, 3, 58).

(2) Civ. cass. 12 février 1921 précité. — Cet arrêt, qui casse partiellement celui de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 1er juillet 1913, se fonde, comme le faisaient les arrêts précités de la Cour d'appel de Saigon des 10 novembre 1917 et 9 février 1921, en ce qui concernait le contentieux des droits de pilotage, sur le caractère réglementaire de l'arrêté du gouverneur général du 31 mai 1904 : « Attendu que l'arrêté, qui n'est pas un acte administratif spécial et individuel, contient des dispositions générales, lesquelles sont prises en vertu du pouvoir réglementaire de l'administration, et participent, à ce titre, du caractère de la loi ; d'où il suit que l'autorité judiciaire avait compétence pour en interpréter et en appliquer les termes ».

(3) R. 1899, 2, 112.

(4) Civ. cass. 30 octobre 1907 précité, Cour d'appel de Nouméa, 6 juillet 1908 (R. 1910, 3, 106) ; 18 janvier 1909 (R. 1909, 3, 162) ; Trib. civil de Nouméa 11 mars 1912 précité ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er juillet 1913 précité.

(5) Pour ne citer que des textes actuellement en vigueur : arrêté précité du 15 février 1924 (rivière de Saigon), art. 21, 22, 24, 25, 27, 28 ; arrêté précité du 9 septembre 1909 (Nlle-Calédonie), art. 19, 20, 21, 22, 28. — En Afrique occidentale, avant l'arrêté du 26 décembre 1929 qui a fait du pilotage un service administratif, il avait existé pourtant une société des pilotes, dont l'existence avait été reconnue par l'arrêt de la Cour d'appel du 1er juillet 1913 précité, dont la disposition, sur ce chef, n'avait point été touchée par l'arrêt de cassation du 12 fé-

gouverneurs généraux n'ont pas, en principe, le pouvoir de conférer la personnalité civile, lorsqu'il ne leur a pas été expressément attribué par un texte (1). L'article 12 des décrets des 25 mai 1917 et 18 mai 1930 confère bien aux chefs de colonie le pouvoir d'organiser le personnel du pilotage au point de vue du recrutement, de l'avancement, de la discipline et des traitements, pouvoir qui résultait déjà, au surplus, de leurs pouvoirs généraux d'organisation des services. Ces textes, il faut le reconnaître, ne parlent ni de société des pilotes, ni de corporation, ni de personnalité civile.

Lorsque la société, caisse commune, ou collectivité, sous une dénomination quelconque, a cessé d'exister, les pilotes restant en fonctions ont qualité pour réclamer en leur nom personnel le bénéfice des accords passés entre cette société et le gouvernement de la colonie. C'est ce qui est arrivé en Océanie (2).

L'existence d'une société de pilotage a aussi une grande importance pour établir la question de responsabilité des accidents causés par la faute d'un pilote. Partout où les pilotes exercent une industrie privée, bien que tarifée et contrôlée par l'administration, ils sont seuls responsables de leurs actes (3). Là au contraire où le pilotage est un service administratif et où les pilotes sont des fonctionnaires rétribués par le gouvernement local, les fautes des pilotes, commises dans l'exercice de leurs fonctions et en l'absence de tout élément qui les fasse passer dans la catégorie des fautes personnelles, sont des fautes de service dont la responsabilité incombe à la colonie (4).

SECTION V

Services divers

§ 706

Service météorologique. — Le service météorologique colonial a d'abord été organisé, en Indo-Chine et à Madagascar, par arrêtés locaux. Un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 16 septembre 1902 avait créé un observatoire central auquel un service météorologique était adjoint. Cette organisation avait été refondue par arrêté du 6 mai 1926 (5), complété par arrêté du 23 février 1927 (6). A Madagascar, le service avait été institué par arrêté du gouverneur général du 15 juin 1927 (7), modifié le 26 juillet 1928 (8).

Le décret du 29 avril 1929 (9) a créé un service météorologique

---

vrier 1921. La caisse de pilotage, établie par les arrêtés alors en vigueur, avait encore été réglementée par l'arrêté précité du 7 novembre 1917.

(1) V. Ch. XVIII, § 662, p. 669, en ce qui concerne les chambres de commerce.

(2) Conseil d'Etat, 18 mars 1921 (R. 1921, 3, 104).

(3) La question de savoir si la responsabilité atteindrait la société n'a pas été résolue, et les arrêtés ne s'en expliquent pas.

(4) Conseil d'Etat, 23 novembre 1917 (R. 1918, 3, 6).

(5) R. 1927, 1, 652.

(6) R. 1928, 1, 291.

(7) R. 1928, 1, 520.

(8) R. 1929, 1, 590.

(9) R. 1929, 1, 413.

colonial s'étendant à toutes les colonies, assuré par un personnel spécialisé, et comprenant en principe, dans chaque colonie, un établissement central et des stations, réparties selon leur importance en quatre catégories. Il appartient aux gouverneurs généraux et gouverneurs de fixer, par arrêtés soumis à l'approbation du ministre, l'organisation et les attributions du service local, le nombre et l'emplacement des stations principales et de premier ordre, et tous les détails de fonctionnement du service. Cette organisation a été complétée par le décret du 7 novembre 1930 (1), créant auprès du ministre des colonies un conseil consultatif et de perfectionnement des services de physique du globe aux colonies. Un décret du 21 juillet 1932 (2) a créé un service météorologique et de physique du globe à la Martinique.

Un décret du 9 mai 1929 (3) a organisé le cadre des ingénieurs météorologistes coloniaux.

Conformément aux dispositions du décret du 29 avril 1929, un cadre local de météorologie a été créé à Madagascar par arrêté du gouverneur général du 18 septembre 1930 (4). Le service a été réorganisé par arrêté du 2 juin 1931, complété le 15 juin 1932 et modifié le 16 du même mois et le 9 août suivant (5) Un arrêté du gouverneur de la Martinique du 20 mai 1930 (6), abrogeant un arrêté du 29 juin 1910 qui avait créé un institut d'hygiène et de météorologie, l'a remplacé par des dispositions nouvelles conformes au décret de 1929. Un cadre commun des météorologistes a été créé en Afrique occidentale par arrêté du gouverneur général du 31 décembre 1931 (7).

§ 707

Distribution et transport d'énergie électrique. — La réglementation des distributions et des lignes de transport d'énergie électrique peut à bon droit être considérée comme une annexe et un complément de la législation des travaux publics.

On sait que, dans la métropole, cette législation a été codifiée par la loi du 15 juin 1906, complétée par les décrets des 7 février et 17 octobre 1907, 3 avril, 17 mai et 20 août 1908, 8 octobre 1917, 28 février 1920, 24 avril 1923, 29 juillet et 26 octobre 1927, pour ne citer que les principaux textes.

Aux colonies, la matière a été réglementée d'abord par des arrêtés locaux : en N^lle-Calédonie, par arrêté du gouverneur du du 5 février 1909 (8), approuvé par décret du 10 novembre suivant (9) ;

(1) R. 1931, 1, 139.
(2) R. 1933.
(3) R. 1929, 1, 417. — Modifié par décrets des 7 février et 19 avril 1930 (R. 1930, 1, 219 et 387), et 25 mai 1932 (R. 1932).
(4) R. 1931, 1, 603.
(5) R. 1932, 1, 556 et J. O. Madagascar, 25 juin et 20 août 1932.
(6) R. 1931, 1, 443.
(7) J. O. Afrique occid. 19 mars 1932. — Complété le 30 mai 1932 (*Ibid.*, 4 juin 1932).
(8) R. 1910, 1, 306.
(9) R. 1911, 1, 448. — Ce décret transforme en peines correctionnelles les peines de simple police prononcées par l'arrêté.

en Océanie, par arrêté du gouverneur du 1er décembre 1911 (1) ; à la Guadeloupe par arrêté du gouverneur du 17 novembre 1915 (2).

Cette législation locale était insuffisante : les chefs des colonies, notamment, n'étaient pas armés des pouvoirs nécessaires pour édicter les dispositions contenues dans la loi du 15 juin 1906. Aussi le législateur métropolitain a-t-il dû intervenir. Un décret du 18 mars 1920 (3) a rendu applicable à l'Indo-Chine, en l'adaptant à l'organisation locale, la loi du 15 juin 1906 et les décrets des 17 octobre 1907, 3 avril, 17 mai et 20 août 1908. Un autre décret du 4 février 1930 (4), a réglementé en Indo-Chine l'occupation du domaine public par les entreprises de distribution d'énergie électrique, et un décret du 17 juin 1931 (5) y a réglementé les installations de transmission d'énergie électrique. Cette législation est complétée par des arrêtés du gouverneur général du 25 mars 1921 (6), sur le contrôle des distributions d'énergie ; du 28 février 1929 (7) sur les postes radio-électriques, et du 14 janvier 1931 (8) sur les redevances pour les occupations du domaine public par les entreprises de distribution d'énergie électrique. Il y a lieu enfin de mentionner le décret du 11 juillet 1931 (9), approuvant une concession d'électrification générale du delta du Tonkin.

En Afrique occidentale, un décret du 17 octobre 1924 (10) a rendu applicable au gouvernement général, à peu près dans les mêmes termes, les mêmes textes que le décret du 18 mars 1920 avait appliqués à l'Indo-Chine (11). Un autre décret du 7 juin 1928 (12) y a réglementé la distribution et les lignes de transport d'énergie électrique. Ces décrets sont complétés par trois arrêtés du gouverneur général des 24 et 29 septembre et 20 novembre 1928 (13).

Les distributions d'énergie électrique ont encore été réglementées, dans les Etablissements de l'Inde,par décret du 12 mars 1930(14), au Cameroun par décret du 24 septembre 1931 (15), aux Antilles et à la Réunion par décret du 13 octobre 1932 (16).

Dans les autres colonies, la matière est encore réglée par arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux : notammeut par arrêté du gouverneur général du 12 août 1926 à Madagascar (17),

---

(1) R. 1913, 1, 71.
(2) R. 1918, 1, 247.
(3) R. 1920, 1, 603.
(4) R. 1930, 1, 244.
(5) R. 1931, 1, 518. — Complété le 1er décembre 1931 (R. 1932, 1, 286).
(6) R. 1922, 1, 612.
(7) R. 1930, 1, 274.
(8) R. 1932, 1, 337.
(9) R. 1932, 1, 67.
(10) R. 1925, 1, 28.
(11) En y ajoutant un décret du 30 novembre 1909 usr les cahiers des charges types.
(12) R. 1928, 1, 581.
(13) R. 1919, 1, 360 et 362.
(14) R. 1930, 1, 244.
(15) R. 1932, 1, 40.
(16) R. 1933.
(17) R. 1927, 1, 923.

Enfin, une série d'arrêtés locaux ont réglementé les postes radiotélégraphiques privés (1).

---

(1) Inde : 21 février 1925 (R. 1926, 1, 878) ; —Réunion : 7 septembre 1928 (R. 1929, 1, 412) ; — N^lle-Calédonie : 14 septembre 1928 (R. 1931, 1, 646) ; — Guyane : 31 décembre 1928 (R. 1930, 1, 134) ; — Océanie : 16 janvier et 25 février 1929 (R. 1930, 1, 211) ; — Afrique équatorielae : 22 février 1929 (R. 1930, 1, 138) ; — Indo-Chine : 28 février 1929 et 6 décembre 1930 (R. 1930, 1, 274, et 1931, 1, 431) ; — Guadeloupe : 2 juillet 1929 (R. 1930, 1, 547) ; — Cameroun : 16 août 1929 (R. 1930, 1, 365) ; — Togo : 28 janvier 1930 (R. 1931, 1, 442).

CHAPITRE XX

RÉGIME MINIER

par M. A. MARCILLE

SECTION Ire

Principes.

§ 708

Historique (1). — Les mines étaient à peu près inexistantes, ou inconnues, et en tous cas inexploitées, dans les anciennes colonies. La loi du 21 avril 1910 est restée longtemps spéciale à la métropole. Etendue à l'Algérie par l'article 5 de la loi du 16 juin 1851 sur la propriété, et à la Guyane où l'exploitation des mines d'or commençait à attirer l'attention, par décret du 1er avril 1858 (2), elle l'a été à la Nouvelle-Calédonie et à l'Océanie par arrêtés des gouverneurs, du 1er octobre 1859 pour la première de ces colonies, du 27 mars 1874 pour la seconde. L'arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie rendait aussi applicable à la colonie tout l'ensemble de la législation et de la réglementation minière métropolitaine, notamment le décret du 3 janvier 1813 (3). La légalité de ces arrêtés pouvait être discutée (4), comme aussi celle d'arrêtés

(1) V. P. de Valroger : la législation des mines dans les colonies françaises (1899-1910) ; J. Siméon : le droit minier dans les possessions françaises (1930).

(2) Ce décret n'apportait au texte de la loi que les modifications rendues nécessaires par l'organisation administrative et judiciaire de la colonie. Il déléguait au gouverneur, par l'article 13, le pouvoir de « régler, en conseil privé, l'application des dispositions de lois et autres actes en vigueur en France et qui se rattachent à la concession et à l'exploitation des mines ».

(3) Cour d'appel de Nouméa, 11 juillet 1896 (R. 1900, 2, 69).

(4) Elle pouvait se justifier, soit en considération des pouvoirs très étendus qui ont appartenu aux gouverneurs à l'origine de toutes les colonies, en Nouvelle-Calédonie et en Océanie, spécialement, avant les décrets organiques des 12 décembre 1874 et 28 décembre 1885 (V. Ch. III, § 92, p. 229) ; soit, en ce qui concerne les arrêtés postérieurs à 1860, par l'article 7 de l'ordonnance du 28 avril 1843 sur le gouvernement des îles Marquises, qui a été étendue à la Nouvelle-Calédonie et à l'Océanie par décret du 14 janvier 1860 (V. Ch. III, § 135, p. 319). L'arrêt précité de la Cour de Nouméa du 11 juillet 1896, cassé, il est vrai, par la Chambre civile le 31 octobre 1899 (*ibid.*), mais pour un motif qui ne touche pas à la question, n'avait pas fait difficulté d'appliquer la loi de 1810. Un arrêt de la Chambre des requêtes, du 24 décembre 1917 (R. 1918, 3, 22), avait déclaré inutile, en l'espèce, de rechercher si la loi de 1810 était applicable. Un autre arrêt de la Cour de Nouméa, du 15 novembre 1919, la déclare applicable par le motif assez spécieux que le premier décret rendu sur la matière, celui du 22 juillet 1883, a expressément abrogé, par son article 70 « l'arrêté du 13 septembre 1873 et toutes autres dispositions des arrêtés ou décrets antérieurs contraires à celles du présent décret », ce qui équivaut à la ratification de tous ces textes pour le passé. — A la Guyane aussi, dès avant le décret du 1er avril 1856, un arrêté du gouverneur du 10 mars 1856 avait réglementé la recherche et l'exploitation des gisements aurifères. Cet arrêté a disparu trop vite pour que la légalité en ait pu être contestée.

du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie des 4 mai 1871 et 13 septembre 1873, qui avaient édicté pour la colonie une véritable loi sur les mines, inspirée de la législation de l'Australie et des Etats-Unis.

Ce n'est qu'à une époque récente que le législateur métropolitain a jugé nécessaire de légiférer en matière minière pour les colonies. Deux colonies, avant les autres, attirèrent son attention : la Guyane, à raison des mines d'or ; la Nouvelle-Calédonie, à cause des gisements divers, principalement de nickel, qui venaient d'y être découverts. Le 18 mars 1881, un décret (1) réglementait la recherche et l'exploitation des gisements aurifères à la Guyane. Le 22 juillet 1883, un autre décret organisait le régime des mines en Nouvelle-Calédonie. Le 16 octobre 1888, un décret légiférait sur les mines du Tonkin. Mais il faut arriver aux toutes dernières années du siècle pour rencontrer, à Madagascar, en Afrique occidentale, et encore en Nouvelle-Calédonie et en Indo-Chine, de nouveaux décrets qui se sont succédé de plus en plus fréquemment, pour aboutir à une législation toute moderne, dont les derniers textes s'échelonnent de 1927 à 1931.

Cette législation est spéciale à chaque colonie, bien que beaucoup de textes soient apparentés les uns aux autres. Aucun décret organique n'a été rendu pour l'ensemble du domaine colonial français. Les textes communs à l'ensemble des colonies ou à un groupe de colonies sont même très rares. On ne peut guère citer que trois exemples de législation commune : 1° les décrets des 8 janvier 1916 (2), 28 juillet 1918 (3) et 27 février 1924 (4), instituant le régime de l'autorisation personnelle (5) ; — les décrets miniers des 6 juillet 1899 (6), 4 août 1901 (7) et 19 mars 1905 (8), applicables à toutes les colonies de l'Afrique continentale (Afrique du Nord exceptée) et abrogés aujourd'hui partout, sauf à la Côte des Somalis ; — enfin le récent décret du 16 février 1932 (9) sur le régime des hydrocarbures liquides, commun à la Côte des Somalis, à l'Océanie, à la Guyane, à la Nouvelle-Calédonie, au Cameroun et au Togo, et correspondant d'ailleurs à des dispositions semblables édictées par les décrets organiques des autres colonies.

Législation par décrets. — La législation minière résulte partout de décrets. Elle touche de trop près à la propriété, au droit civil et pénal et à l'organisation judiciaire pour qu'il soit permis aux autorités locales de statuer autrement que par déléga-

(1) Ce décret ne figure qu'au journal officiel de la colonie.
(2) R. 1916, 1, 430.
(3) R. 1918, 1, 512.
(4) R. 1924, 1, 181. — Modifié en son article 8 par le décret du 22 juillet 1924 (R. 1924, 1, 620), qui exclut l'application du décret du 8 janvier 1916 au Togo et au Cameroun. Mais l'article 14 des décrets des 26 octobre 1927 et 20 mai 1928 établit pour ces territoires le régime de la licence personnelle.
(5) V. plus loin, § 714, p. 761.
(6) R. 1900, 1, 22.
(7) R. 1901, 1, 286.
(8) R. 1905, 1, 197.
(9) R. 1932, 1, 222.

tion du gouvernement métropolitain (1). Même, en ce qui touche les trois colonies « du sénatus-consulte » (Antilles et Réunion), le régime minier devrait être considéré comme faisant essentiellement partie de la législation sur la propriété, réservée par l'article 3 au pouvoir législatif de la métropole. Mais cette exception n'a pas d'intérêt, ces trois colonies n'ayant pas de mines et aucune législation n'étant intervenue ni ne paraissant devoir intervenir en ce qui les concerne. Il est donc rigoureusement exact de dire que ce sont des décrets, et rien que des décrets, qui ont légiféré.

Attributions des corps délibérants en matière de taxes. — Sur un point seulement, le pouvoir législatif du chef de l'Etat pouvait se trouver en concurrence, sinon en conflit, avec une autorité locale. Les redevances minières, qui ont le caractère d'impôts — c'est le cas, dans la métropole, au moins pour la redevance proportionnelle, — doivent être, à ce titre, établies par le corps constitué ayant dans ses attributions l'établissement des taxes : spécialement, par le conseil général ou colonial dans les colonies où il en existe. Il est vrai que ces corps ou conseils ont partout été institués par des décrets, — à la seule exception de ceux des Antilles et de la Réunion, qui ne sont pas en cause, — et qu'à l'origine aucune prescription d'une autorité supérieure n'oblige le chef de l'Etat, légiférant par décret, à respecter ou à réserver les droits du corps délibérant, un décret pouvant toujours être abrogé ou violé par un autre décret, lorsqu'ils sont pris l'un et l'autre dans l'exercice du même pouvoir législatif (2). Mais, comme il a été exposé plus haut (3). le pouvoir des conseils généraux de délibérer sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes et d'en voter les tarifs résulte aujourd'hui de dispositions législatives que les décrets ne peuvent enfreindre. Il en est autrement des conseils coloniaux, dont les attributions financières sont entièrement régies par décrets (4). En fait le décret du 14 août 1896, rendu pour le Sénégal et le Soudan, et celui du 6 juillet 1899 pour l'Afrique occidentale (5), en établissant un droit sur la valeur des minerais extraits, prescrivaient que le taux de cette redevance, qui ne pouvait excéder 5 p. %, serait déterminé par le conseil général pour la colonie du Sénégal, et par le gouverneur en conseil d'administration pour les autres colonies. Le décret du 10 mars 1906

(1) On a vu plus haut (p. 749) l'exception apparente constituée par les arrêtés des gouverneurs de la Nouvelle-Calédonie et de l'Océanie.

(2) La question a été portée devant le Conseil d'Etat, qui, par arrêt du 16 novembre 1894 (au recueil Lebon, p. 593), a rejeté le recours par une fin de non-recevoir tirée du caractère législatif de l'acte attaqué. Cette fin de non-recevoir ne serait plus opposée aujourd'hui : mais il resterait que le chef de l'Etat avait pu exercer directement un pouvoir qu'un décret précédent avait délégué au Conseil général.

(3) Tome 1er, Ch. II, § 46, p. 124.

(4) V. Ch. IX, § 335, p. 29.

(5) R. 1900, 1, 22.

sur la réglementation minière à la Guyane (1), portait à l'article 48 la formule qui a été souvent reproduite depuis (2) : « tout permis d'exploitation donne ouverture à une redevance annuelle, dont l'assiette et le taux sont réglés conformément aux dispositions régissant les taxes locales ».

Effectivement, dans les colonies où les attributions du conseil général ont été réservées, des délibérations, établissant et réglementant les redevances, ont été à maintes reprises approuvées par décrets suivant la procédure instituée par les décrets organiques qui ont créé les assemblées locales (3).

Pouvoir réglementaire des chefs de colonies. — Subordonné au pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire des chefs de colonies s'exerce, tant en vertu de leurs pouvoirs, tels qu'ils résultent des décrets organiques de leur institution, spécialement de leur pouvoir d'organisation des services ou des pouvoirs particuliers qui leur sont reconnus en matière indigène, qu'en vertu des délégations expresses contenues dans les décrets miniers. Ces délégations concernent le plus souvent la réglementation des détails d'exécution, en obligeant seulement le gouverneur ou gouverneur général à statuer en conseil de gouvernement ou en commission permanente de ce conseil et après avis du service des mines (4). Elles ont aussi pour objet de conférer aux chefs de colonies certaines attributions spéciales, telles que le pouvoir de suspension totale ou partielle de l'application des décrets pour des motifs d'ordre public, dans certaines régions et pour un temps limité (5), ou le pouvoir de réquisition sur toutes substances extraites des exploitations, dans l'intérêt général et pour le ravitaillement de la colonie ou de la métropole (6), ou le pouvoir d'interdire la réunion de deux ou plusieurs mines entre les mains d'une même personne ou société, si cette réunion est contraire à l'intérêt public (7), ou le pouvoir

---

(1) R. 1906, 1, 247.

(2) Décret du 16 octobre 1917 pour la Guyane (R. 1918, 1, 21), art. 49 ; décret du 17 octobre 1917 pour l'Océanie (R. 1918, 1, 45), art. 55 ; décrets des 28 janvier 1913 et 28 août 1927 pour la Nouvelle-Calédonie (R. 1913, 1, 379 et 1927, 1, 870), art. 49 et 51. Il en est autrement, toutefois, de la taxe de sortie sur les minerais, établie dans cette dernière colonie par les décrets des 12 août 1925 (R. 1926, 1, 219) et 31 décembre 1927 (R. 1928, 1, 206), dont l'assiette et le taux sont fixés par ces décrets eux-mêmes.

(3) V. pour la Guyane, décret du 27 août 1908 (R. 1909, 1, 402) ; pour la Nouvelle-Calédonie, décret du 18 janvier 1928 (R. 1928, 1, 208).

(4) V. p. ex. D. 19 juillet 1923, art. 116, pour Madagascar (R. 1923, 1, 825) ; D. 22 octobre 1924, art. 97, pour l'Afrique occidentale (R. 1925, p. 533) ; D. 8 juillet 1926, art. 98, pour l'Afrique équatoriale (R. 1926, 1, 688).

(5) V. p. ex. l'article 100 du décret précité du 8 juillet 1926, autorisant le gouverneur général de l'Afrique équatoriale à suspendre pendant deux ans, dans certaines régions déterminées, le droit d'obtenir des permis de recherche. Les arrêtés pris en ce sens doivent être immédiatement transmis au ministre des colonies pour ratification. — V. § 723, p. 773.

(6) V. p. ex. l'article 101 du même décret. L'indemnité est fixée par les tribunaux.

(7) V. p. ex l'article 102 du même décret L'arrêté est soumis à la ratification du ministre. En cas d'infraction, le gouverneur général peut prononcer la nullité des concessions ou permis de recherche.

de prendre tous règlements en ce qui concerne les carrières (1), ou celui de déterminer les régions où certaines catégories de mines ne peuvent être acquises que par voie d'adjudication (2), ou de désigner les régions où la colonie se réserve temporairement le droit de recherche (3).

§ 709

Textes. — La législation minière des colonies résulte, historiquement et actuellement, des textes suivants :

A la Guyane, après l'arrêté du gouverneur du 10 mars 1856, réglementant la recherche et l'exploitation des gisements aurifères, le décret du 1er avril 1858 a rendu applicable la loi du 21 avril 1810. Le 18 mars 1881, un décret sur les gisements aurifères, maintenant en principe, par son article 26, la loi de 1810, y ajoutait des dispositions spéciales à la colonie. Plusieurs fois modifié, les 27 mai 1882, 9 août 1889, 30 juillet 1901 (4) et 29 décembre 1901 (5), il a été abrogé par le décret du 10 mars 1906 (6), applicable à toutes les mines, qui réglementait à nouveau la matière, et qui a été remplacé à son tour par celui du 16 octobre 1917 (7).

A la Nouvelle-Calédonie, les arrêtés du gouverneur des 1er octobre 1859, 4 mai 1871 et 13 septembre 1873 ont été, comme il a été dit plus haut, abrogés par le décret du 22 juillet 1883, modifié le 30 juin 1885 et le 15 octobre 1892, puis remplacé à son tour, successivement, par les décrets des 17 octobre 1896, 10 mars 1906 (8) 28 janvier 1913 (9) et enfin 28 août 1927 (10).

A Madagascar, une loi locale du 31 juillet 1896 avait réglementé l'exploitation de l'or, des métaux précieux et des pierres précieuses. Un arrêté du gouverneur général du 20 septembre 1896 avait réglementé les autres mines. Un autre arrêté du 20 novembre 1896, qui reproduisait la loi locale, était relatif à l'exploitation de l'or, des métaux précieux et des pierres précieuses. Puis, deux décrets des 17 et 20 juillet 1897 avaient, l'un, rendu exécutoire le règlement du 20 novembre 1896, l'autre fixé le régime des autres mines. Un décret du 20 février 1902 (11) avait réglementé à nouveau l'exploitation de l'or, des métaux précieux et des pierres précieuses. Il avait

(1) V. p. ex. art. 3 du même décret. Ces règlements ne comportent que des mesures de police, les carrières n'étant pas séparées de la propriété du sol.

(2) Décret du 26 janvier 1912 pour l'Indo-Chine, art. 38.

(3) V. § 723, p. 774.

(4) R. 1901, 1, 273.

(5) R. 1902, 1, 128.

(6) R. 1906, 1, 247. — Modifié le 19 avril 1907 (R. 1909, 1, 402).

(7) R. 1918, 1, 21. — Modifié le 9 octobre 1929 (R. 1930, 1, 68). — Les textes applicables à la Guyane ont été maintenus, sous certaines réserves, dans le territoire de l'Inini, par arrêté du gouverneur du 7 février 1931 (J. O. Guyane, 14 fév. 1931). Un décret du 24 juillet 1932 (J. O. 28 juill. 1932) a déterminé les quelques modifications à apporter dans le territoire à la législation de la Guyane.

(8) R. 1906, 1, 464.

(9) R. 1913, 1, 379.

(10) R. 1927, 1, 870. — Modifié le 9 octobre 1929 (R. 1930, 1, 92).

(11) R. 1902, 1, 203. — Complété par décret du 23 juin 1905 (R. 1905, 1, 528) ; modifié par décrets du 23 novembre 1905 (R. 1905, 1, 529), et du 31 janvier 1906 (R. 1906, 1, 129).

été abrogé et remplacé par un décret du 23 mai 1907 (1). Un décret du 21 décembre 1920 (2) était spécial à l'exploitation des pétroles.

La colonie se trouvait ainsi régie par une triple législation, concernant les mines communes, les gisements aurifères et les hydrocarbures. Le décret du 19 juillet 1923 (3) a réuni toutes ces dispositions en un texte unique, qui distingue d'ailleurs, non pas seulement trois, mais huit catégories de substances concessibles.

Ce décret déléguait au gouverneur général des pouvoirs très étendus de réglementation, dont il a fait usage en prenant, le 7 décembre 1923 (4), un arrêté portant réglementation d'application du décret ; le 8 du même mois (5), un arrêté réglementant la circulation des produits miniers ; le 10 (6), un arrêté réglementant les dispositions transitoires d'application du décret ; le 5 mai 1926 (7), un arrêté déterminant les conditions de vérification et d'établissement des plans de concession de mines et fixant les tarifs de ces opérations.

En Afrique occidentale, un décret du 14 août 1896, pris pour le Sénégal et le Soudan, et rendu applicable à la Guinée par décret du 11 décembre 1897, avait réglementé dans ces trois colonies la recherche et l'exploitation des mines. Le 6 juillet 1899 (8), un décret général était pris pour toutes les colonies de l'Afrique continentale à l'exception de l'Algérie et de la Tunisie, c'est-à-dire pour l'Afrique occidentale et équatoriale et la Côte des Somalis. Il était complété, toujours pour toute l'Afrique continentale, par un décret du 4 août 1901 (9), réglementant la recherche et l'exploitation de l'or et des métaux précieux dans les fleuves et rivières.

Cette législation, aujourd'hui abrogée en Afrique occidentale et en Afrique équatoriale, est restée en vigueur à la Côte des Somalis, où elle a seulement été complétée par un décret du 13 mai 1928 sur les réserves au profit de la colonie (10).

En Afrique occidentale, elle a été remplacée par un décret du 22 octobre 1924 (11), inspiré du décret de Madagascar du 7 décembre 1923.

En Afrique équatoriale, où un décret du 5 mars 1921 (12), commun au Cameroun, avait déjà réglementé la recherche et l'exploitation des pétroles, un décret réglementaire général, abrogeant toute la législation antérieure y compris ce décret de 1921, et très semblable à celui de l'Afrique occidentale, a été rendu le 8 juillet 1926 (13).

---

(1) R. 1907, 1, 293. — Modifié le 11 juin 1910, (R. 1910, 1, 801).
(2) R. 1921, 1, 454.
(3) R. 1923, 1, 825. — Modifié le 17 décembre 1925 (R. 1926, 1, 327), le 26 octobre 1928 (R. 1929, 1, 243) et le 16 février 1932 (R. 1932, 1, 310).
(4) R. 1924, 1, 720. — Modifié le 11 décembre 1926 (R. 1927, 1, 941).
(5) R. 1924, 1, 725. — Modifié le 15 mars 1929 (R. 1930, 1, 526).
(6) R. 1924, 1, 730.
(7) R. 1927, 1, 905.
(8) R. 1900, 1, 22. — Modifié par décrets du 19 mars 1905 (R. 1905, 1, 197 et 198), dont l'un est spécial à la Côte d'Ivoire.
(9) R. 1901, 1, 286.
(10) R. 1928, 1, 596. — V. plus loin, § 723, p. 774.
(11) R. 1925, 1, 533. — Modifié le 31 juillet 1927 (R. 1927, 1, 756).
(12) R. 1921, 1, 561.
(13) R.1926, 1, 488. — Modifié par le même décret du 31 juillet 1927, susvisé.

Le Cameroun et le Togo avaient été soumis, par décret du 23 octobre 1920 (1), à la législation de l'Afrique continentale résultant des textes énumérés plus haut. Des décrets spéciaux, à peu près identiques, ont été rendus, le 26 octobre 1927 pour le Togo (2), le 20 mai 1928 pour le Cameroun (3). Un arrêté du commissaire de la République au Cameroun du 24 avril 1930 (4) a réglementé les carrières.

En Indo-Chine, rien n'avait été fait jusqu'à la constitution du protectorat sur l'Annam-Tonkin, la Cochinchine n'ayant pas de gisements exploitables. A la suite de la convention du 18 février 1885, promulguée par décret du 2 mars 1886, par laquelle le roi d'Annam (5) acceptait de soumettre le régime et l'exploitation des mines situées dans ses Etats aux règlements dont l'utilité aurait été reconnue par le gouvernement de la République, un premier décret avait été rendu pour le Tonkin le 16 octobre 1888 (6), puis remplacé (7) par un décret plus complet du 25 février 1897, applicable au Tonkin et à l'Annam, et étendu ensuite au Cambodge et au Laos par décret du 31 décembre 1904. Cette législation a été complètement refondue par le décret du 26 janvier 1912 (8), rendu pour toute l'Indo-Chine, 6 fois modifié depuis (9), et complété par de nombreux arrêtés du gouverneur général (10).

Un régime très spécial a été institué pour la région de Phai-ling,

---

(1) R. 1921, 1, 385.
(2) R. 1928, 1, 13.
(3) R. 1928, 1, 595.
(4) R. 1931, 1, 404.
(5) Le roi d'Annam était considéré comme propriétaire de tout le sol, du tréfonds comme de la surface (V. Ch. XII, § 442, p. 236). Le code annamite prévoyait des pénalités très sévères pour toute appropriation des mines (Valroger, op. cit. p. 49). En fait, aucune concession minière n'avait été accordée par le souverain, à l'exception de celle de Nong-Son, accordée pour 29 ans le 12 mars 1881, et qui à été régularisée par décret du 13 janvier 1910 (R. 1910, 1, 245).
(6) Jusqu'à ce décret, qui s'est inspiré ces travaux d'une commission qui ont été exposés dans un rapport de M. Lamé-Fleury (J. O. 6 déc. 1884), la mise en valeur des gisements riches et reconnus du Tonkin n'avait pu être entreprise que par voie de contrats particuliers.
(7) Le décret de 1888 avait, entre autres, les deux graves défauts de prévoir des superficies maxima beaucoup trop restreintes (200 hectares, réduits à 100 pour les gîtes d'allusion, et portés à 500 pour la houille) et de frapper l'exploitation de taxes exagérées (taxe de 10 à 20 f. par hectare, et taxe d'exportation de 3 à 5 % sur la valeur des produits).
(8) R. 1912, 1, 218.
(9) Décrets des 24 décembre 1913 (R. 1914, 1, 293), 20 avril et 30 décembre 1915 (R. 1915, 1, 446 et 1916, 1, 118), 12 novembre 1916 (R. 1917, 1, 44), 31 août 1928 (R. 1929, 1, 66), 29 mai 1931 (R. 1931, 1, 515).
(10) Arrêtés des 18 février 1912 (suspension du droit de recherche dans certaines régions de l'Annam, R. 1912, 1, 923() ; 12 décembre 1912 (mêmes dispositions pour le Tonkin, R. 1914, 1, 57) ; 20 mai 1913 (renonciation aux demandes de concession, R. 1915, 1, 712) ; 20 mai 1913 (main d'œuvre, R. 1915, 1, 713) ; 30 mai 1913 (régions du Tonkin réservées à l'adjudication, R. 1915, 1, 723) ; 17 mai 1915 (application du décret du 20 avril 1915 sur le renouvellement des permis de recherches, R. 1916, 1, 476) ; 30 décembre 1915 (régime des carrières au Tonkin, R. 1917, 1, 488) ; 28 octobre 1916 (main-d'œuvre étrangère au Tonkin, R. 1917, 1, 680) ; 18 novembre 1918 (autorisation préalable, R. 1919, 1, 445) ; 18 novembre 1918 (région réservée aux adjudications, R. 1919, 1, 447) ; 23 novembre 1919 (classement des mines, R. 1920, 1, 1228).

dans la province de Battambang, rattachée à la France par le Traité du 23 mars 1907 (1). Des gisements de pierres précieuses y étaient exploités depuis une quarantaine d'années par plusieurs milliers de birmans, et cette exploitation s'y était poursuivie sous l'application de règles particulières constituant une sorte de droit coutumier. Pour tenir compte de cette situation de fait, un décret du 7 novembre 1917 (2) a distrait cette région du régime instauré par le décret du 26 janvier 1912 et conféré au gouverneur général tous pouvoirs pour légiférer en ce qui la concerne. En exécution de cette disposition, un arrêté du gouverneur général du 20 février 1918 (3) a soumis l'exploitation des mines, dans cette région, à un régime des plus simples, consistant à accorder des autorisations personnelles annuelles, et à soumettre tous les litiges à un délégué administratif, qui statue sauf appel au résident de Battambang.

En Océanie, où la loi du 21 avril 1910 avait été rendue applicable, comme il a été dit plus haut, par un arrêté du gouverneur du 27 mars 1874, la découverte de gisements importants de substances minérales, particulièrement de phosphates, a rendu nécessaire une législation spéciale, dont le premier et le seul texte a été un décret du 17 octobre 1917 (4), modifié sur un point de détail par décret du 24 mars 1918 (5).

Dans les Etablissements de l'Inde, où toute réglementation minière a longtemps fait défaut, la découverte d'un gisement de lignite à Bahom a provoqué un décret du 25 novembre 1884, toujours en vigueur.

Un décret du 27 mars 1924 (6) a réservé aux français, dans les terres australes (îles Crozet, terre Adélie ou Wilkes), les établissements à terre, l'installation des usines flottantes dans les eaux territoriales, l'exploitation des usines et toute concession de quelque nature qu'elle soit, ce qui comprend les mines.

Parmi tous ces textes législatifs, le décret du 19 juillet 1923, pour Madagascar, peut être considéré comme le décret-type, ayant réalisé une évolution de la législation, et servi de modèle à tous les textes postérieurs. L'innovation la plus importante qu'il consacre est la substitution d'un droit temporaire à une propriété perpétuelle.

§ 710

Conceptions diverses du droit d'exploiter les mines. — Le droit d'exploiter les mines peut procéder de conceptions différentes, qui sont classiques.

On a pu considérer la propriété de la mine comme un accessoire de la propriété du sol, le dessus emportant le dessous. C'est le système primitif, celui du très ancien droit romain, et qui est

(1) C. Ch. Ier, § 15, p. 32.
(2) R. 1918, 1, 39.
(3) R. 1919, 1, 357.
(4) R. 1918, 1, 45.
(5) R. 1918, 1, 243.
(6) R. 1924, 1, 251.

abandonné depuis longtemps par la législation française. Il a pourtant été maintenu pour les carrières, aussi bien aux colonies que dans la métropole.

Un système tout opposé consiste à faire de la mine une propriété distincte de celle de la surface. Il est nécessaire, à cet effet, qu'un acte de la puissance publique intervienne pour créer cette propriété : jusqu'à cet acte, elle est traitée comme *res nullius*. Une fois instituée, la propriété de la mine est attribuée à un concessionnaire, qui peut être choisi discrétionnairement par le gouvernement ; mais la concession peut aussi être attribuée de droit au titulaire du permis de recherche, ou à la priorité au cas de plusieurs compétiteurs.

Enfin, un troisième système attribue à l'Etat, sur toutes les mines, un droit éminent de propriété, dont il dispose suivant des modalités valables, location ou concession temporaire, soumises à des conditions strictes et nombreuses, notamment à la participation de l'Etat aux bénéfices, ou qu'il exploite lui-même par ses agents. La loi métropolitaine du 9 septembre 1919 s'inspire manifestement de cette théorie.

Système colonial. — Aux colonies, le second système a jusqu'ici seul été et est encore appliqué. Toutefois, à partir du décret du 19 juillet 1923, pour Madagascar, la propriété des mines a partout cessé d'être perpétuelle, et d'autre part, l'institution, par les récents décrets, de territoires réservés, dont il sera question plus loin, conduit assez directement à l'exploitation en régie par la colonie. Mais on ne retrouve dans les décrets miniers coloniaux, même les plus récents, rien qui ressemble aux dispositions de la loi de 1919.

Les mines constituent donc, aux colonies, une propriété distincte de celle du sol, droit immobilier susceptible d'hypothèque, créé par un acte de l'autorité publique et concédé à un exploitant, individu ou société (1). Cette concession peut toutefois être accordée de deux manières. Les premiers décrets qui ont légiféré sur les mines, à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie, ont reproduit le principe de la loi du 21 avril 1910, c'est-à-dire celui de l'octroi discrétionnaire par la puissance publique. Mais déjà le décret du 22 juillet 1883, pour la Nouvelle-Calédonie, réservait, à l'article 13, le droit à une concession gratuite à tout individu ou groupement ayant découvert un gisement exploitable à plus de 5 kilomètres d'un gisement connu. Depuis, le droit de l'inventeur a été partout reconnu. Les décrets du 10 mars 1906, pour la Guyane et la Nouvelle-Calédonie, contiennent, aux articles 24 et 25, la formule, maintes fois reproduite : « le permis de recherche, tant qu'il n'est pas périmé, donne droit à l'obtention d'une concession ». L'article 30 de ces mêmes décrets fait une obligation au gouverneur d'instituer

(1) Cette définition se retrouve dans tous les décrets actuellement en vigueur. V. plus loin § 721, p. 769.

la concession en faveur de l'explorateur qui la demande, lorsque sa requête est régulière et qu'elle ne porte pas atteinte à des droits acquis (1).

En Indo-Chine et en Océanie, les décrets des 26 janvier 1912 et 17 octobre 1917 reconnaissent le droit de l'inventeur, mais seulement hors des régions désignées par arrêté du gouverneur général, où la propriété des mines ne peut être acquise que par voie d'adjudication publique (2).

En résumé, la législation minière des colonies est aujourd'hui assez uniforme et repose essentiellement sur le principe de la concession, avec reconnaissance d'un droit à la concession au profit du titulaire du permis de recherche. Ce dernier trait constitue une différence sensible d'avec la législation métropolitaine, même antérieure à 1919. Les droits attribués à l'inventeur se justifient par cette considération qu'aux colonies les gisements sont encore très mal connus, et que leur découverte exige beaucoup de peines, de risques et de dépenses, qui ne seraient souvent pas acceptés s'ils se devaient être rémunérés, en cas de réussite, par une concession.

§ 711

Substances concessibles. — Les substances minérales pouvant faire l'objet d'une concession minière ou d'un permis d'exploitation n'ont généralement pas été énumérées, à l'origine, par les décrets. On en trouve une définition générale à l'article 1er du décret du 22 juillet 1883 pour la Nouvelle-Calédonie, qui considère comme concessibles « les gîtes naturels des substances minérales ou fossiles susceptibles d'une utilisation spéciale, à l'exception des matériaux de construction et des amendements ou engrais pour les culture des terres, qui restent à la libre disposition du propriétaire du sol ».

Les gîtes faisant l'objet de cette exception, — à l'exception des nitrates et sels associés, ainsi que des phosphates, sont partout classés comme carrières. Ces carrières, auxquelles sont assimilées les tombières, « sont réputées ne pas être séparées de la propriété du sol : elles en suivent les conditions ». Aussi ne sont-elles soumises à aucun régime spécial, sauf à l'observation des règles destinées à maintenir la surface et à assurer la sécurité du personnel employé. Ces règles sont édictées par les chefs de colonies, à qui délégation est conférée à cet effet par un article spécial de tous les décrets.

La législation coloniale ne connait pas la catégorie des minières, telle qu'elle est définie et réglementée par la loi du 21 avril 1810.

(1) Cpr. les articles 25 et 34 du décret du 26 janvier 1912, pour l'Indo-Chine ; 32 et 41 du décret du 28 mars 1913, 33 et 43 du décret du 28 août 1927, pour la Nouvelle-Calédonie; 31 et 40 du décret du 17 octobre 1917, pour l'Océanie; art. 10 et 16 du décret du 22 octobre 1924, pour l'Afrique occidentale ; 39 et 47 du décret du 8 juillet 1926 pour l'Afrique équatoriale ; 37 et 45 du décret du 26 octobre 1927, pour le Togo, et du décret du 20 mai 1918, pour le Cameroun; art. 4, 50, 51, 55 du décret du 19 juillet 1923, pour Madagascar.

(2) V. plus loin, § 722.

§ 712

Gisements aurifères. — A l'origine de cette législation, l'exploitation de l'or, des métaux précieux et des pierres précieuses a fait l'objet d'une réglementation spéciale, et même antérieure à toute autre, dans les trois colonies de la Guyane, de la Nouvelle-Calédonie et de Madagascar.

Comme il a été dit plus haut, à la Guyane, depuis l'arrêté du gouverneur du 10 mars 1856 jusqu'au début du 18 mars 1881 et à ceux qui l'ont modifié jusqu'au 29 décembre 1901, tous les textes — sauf le décret du 1er avril 1858, qui ne faisait que rendre applicable à la colonie la loi du 21 avril 1810 — sont spéciaux aux gisements aurifères. Le décret du 10 mars 1906 est le premier qui légifère sur les mines de toute espèce : encore fait-il un sort spécial aux placers, qui ne sont susceptibles que de permis d'exploitation. Il faut venir au décret du 16 octobre 1917 pour rencontrer un texte où les gisements aurifères ne forment plus qu'une des catégories des matières concessibles par application d'une législation unique.

A la Nouvelle-Calédonie, les gîsements aurifères n'avaient pas, tout d'abord, été séparément réglementés. Le décret du 10 mars 1906, de la même date que celui de la Guyane, avait introduit les mêmes dispositions dans les deux colonies. Mais le décret du 26 janvier 1913, comme celui du 27 août 1927 qui l'a remplacé, sont revenus à la législation unique.

A Madagascar, dès le début, la législation a été double. Les gisements aurifères ont fait l'objet des décrets des 17 juillet 1897, 20 février 1902 et 23 mai 1907 ; les autres mines, des décrets des 20 juillet 1897 et 21 décembre 1910. C'est le décret du 19 juillet 1923 qui a unifié la législation.

En Indo-Chine, le décret du 25 février 1897 édictait une législation unique, mais il faisait une catégorie spéciale des métaux précieux et pierres précieuses. Le décret du 26 janvier 1912 se borne à soustraire exceptionnellement à la législation générale les pierres et métaux précieux qui se trouveraient dans les alluvions situées dans le lit des cours d'eau faisant partie du domaine public ; l'exploitation de cex alluvions ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un permis. L'orpaillage reste libre, du consentement du propriétaire, dans le lit des autres cours d'eau.

Il n'existe donc plus actuellement de législation spéciale aux gisements aurifères. Mais ces gisements forment assez souvent (pas toujours) une des catégories entre lesquelles les mines sont divisées par les décrets organiques. Ces catégories sont très variables ; elles ont, toutefois, partout le même caractère. Elles ne se traduisent pas par une différence de législation : sauf certains points de détail, les règles sont uniformes. Mais elles peuvent être concédées séparément (1).

D'autre part, l'extraction et la circulation des métaux précieux continue à faire l'objet de dispositions réglementaires locales

(1) V. p. ex. l'article 7 du décret du 19 juillet 1923 pour Madagascar.

détaillées. V. comme texte récent l'arrêté du gouverneur général de l'Afrique équatoriale du 30 décembre 1930 (1).

§ 713

Division des substances concessibles en catégories. — Les catégories de substances concessibles sont réduites à deux, en Afrique équatoriale, par les décrets des 5 mars 1921 et 8 juillet 1926 : les hydrocarbures ou gazeux forment à eux seuls la première catégorie ; et toutes les autres substances la seconde. — En Afrique occidentale, le décret du 22 octobre 1924 reproduit ces deux catégories, et en ajoute une troisième : les métaux précieux et les pierres précieuses. Il en est de même au Cameroun et au Togo, en vertu des décrets des 26 octobre 1927 et 20 mai 1928.

Les décrets des 25 février 1897 et 31 décembre 1904, en Indo-Chine, connaissaient aussi trois catégories : mais la première était constituée par les « combustibles et substances subordonnées se trouvant associées dans la même formation, telles que, pour la houille, le minerai de fer carbonaté et l'argile réfractaire ». Le décret du 26 janvier 1912 ne connaît plus de catégories.

A la Nouvelle-Calédonie, le décret du 22 juillet 1883 distinguait trois catégories : — les combustibles, pétroles et bitumes ; — les sels gemmes, sels associés et sources salées ; — et toutes les autres substances. Cette division avait été maintenue par le décret du 10 mars 1906. Le décret du 26 janvier 1913 avait ajouté une quatrième catégorie : nickel, fer chromé, cobalt, manganèse et fer. Enfin, le décret du 27 août 1927 en a porté le nombre à cinq, en faisant deux catégories distinctes des combustibles minéraux solides, d'une part, et de l'autre, des bitumes et hydrocarbures liquides ou gazeux.

Le décret du 18 octobre 1927, pour l'Océanie, reproduit la division du décret de la Nouvelle-Calédonie du 26 janvier 1913.

A la Guyane, le décret du 10 mars 1906 avait d'abord établi une division tripartite : combustibles et bitumes ; — sel gemme ; — et autres substances. Le décret du 16 octobre 1917 a reproduit la division du décret du 26 janvier 1913 pour la Nouvelle-Calédonie:

A Madagascar, le décret du 20 juillet 1897 distinguait 4 catégories. les combustibles minéraux, pétroles, bitumes et asphalte ; — le sel gemme et les sels associés ; — les phosphates en amas , couches et filons ; — et toutes les autres substances minérales. Le décret du 21 décembre 1920 avait ajouté la catégorie des hydrocarbures. Le décret du 19 juillet 1923 n'en connait pas moins de 8, qui sont les suivantes : — pierres précieuses et métaux précieux; — pierres d'industrie, telles que le cristal de roche, le corindon, le mica, les terres rares, les minerais d'urane, le bismuth, l'amiante, etc... ; — graphite ; — fer ; — substances métalliques en général, autres que le fer ; — sels minéraux, tels que les sels gemmes et les nitrates, phosphates ; — combustibles minéraux (houille et lignite) ; — hydrocarbures liquides et gazeux, bitumes, asphaltes

(1) R. 1932, 1, 175.

et schistes bitumineux. — Ces 8 catégories ne servent pas seulement à permettre des concessions séparées. Les substances de la 8e catégorie sont soumises à un régime spécial par les articles 98 à 104, et celles des 4e, 7e et 8e catégories peuvent être réservées à l'adjudication dans certaines régions désignées par arrêté du gouverneur général (1).

La Côte des Somalis est restée sous le régime du décret du 14 août 1896, qui ne connaissait pas de catégories et qui n'instituait que des permis d'exploitation.

Au contraire des métaux précieux et des pierres précieuses, qui ont cessé de faire l'objet d'une législation spéciale, les hydrocarbures, dont l'exploitation est nécessairement fort différente de celle des autres substances, exigent de plus en plus un régime particulier. La refonte de la législation minière se poursuit dans les quatre gouvernements généraux. En attendant qu'elle soit achevée, un décret du 26 décembre 1931 a institué un régime spécial aux hydrocarbures commun à la Côte des Somalis, à l'Océanie, à la Guyane, à la Nouvelle-Calédonie, au Cameroun et au Togo (2).

§ 714

Licence personnelle. — Les permis de recherche et les concessions sont soumis partout, comme il a été dit plus haut (3), à la condition de la licence personnelle, instituée par les décrets de 1916, 1918 et 1924 (4). Le régime de la licence personnelle remonte à l'article 8 du décret de l'Afrique continentale du 6 juillet 1899. Lors de la guerre de 1914, il a fallu le généraliser pour des motifs politiques, afin d'écarter les sujets suspects. Outre les trois décrets énumérés ci-dessus, plusieurs décrets miniers s'en expliquent expressément (5). Il consiste essentiellement en ce qu aucun permis de recherche ou d'exploitation ni aucune concession, aucune autorisation de cession, d'amodiation, de transmission entre vifs de ces droits, à un titre quelconque, ne peuvent être accordés qu'à des personnes ou sociétés préalablement munies d'une licence, qui s'accorde ou se refuse discrétionnairement et sans motifs. Les infractions à ce principe ont pour sanction la nullité des permis ou la déchéance de la concession. L'autorité compétente pour accorder la licence est celle même qui a le pouvoir d'instituer le permis ou la concession. Tous pouvoirs sont d'ailleurs conférés aux chefs de colonies pour édicter les mesures d'application.

---

(1) Art. 112, modifié par décret du 26 octobre 1928 (R. 1929, 1, 243).

(2) V. plus loin, § 724, p. 773.

(3) V. p. 750.

(4) La nécessité de la licence personnelle est rappelée par l'article 18 du décret du 16 octobre 1917 (Guyane), l'article 9 de décret du 17 octobre 1917 (Océanie), l'article 8 du décret du 19 juillet 1923 (Madagascar), l'article 14 du décret du 22 octobre 1924 (Afrique occidentale), l'article 14 du décret du 8 juillet 1926 (Afrique équatoriale), l'article 10 du décret du 28 août 1927 (Nouvelle-Calédonie), l'article 14 des décrets des 26 octobre 1927 (Togo) et 20 mai 1928 (Cameroun).

(5) Guyane : art. 18. — Afrique occidentale et Afrique équatoriale : art. 14. — Nouvelle-Calédonie : art. 10. — Togo et Cameroun : art. 14.

Nationalité des permissionnaires et concessionnaires. — Les décrets contiennent en outre des dispositions rigoureuses sur la nationalité des permissionnaires ou concessionnaires. En Indo-Chine, le permis de recherche peut être attribué à toute personne ou société, quelle que soit sa nationalité. Mais les concessions de mines ne peuvent appartenir qu'à des nationaux, sujets ou protégés français, ou à des sociétés constituées conformément à la loi française, dont le siège social est, soit en France, soit dans les colonies françaises. et dont les administrateurs sont, pour la majorité, nationaux, sujets ou protégés français (1) : définition de la « société française » qui ne manque pas d'intérêt. Il en est de même à Madagascar (2). Au Togo et au Cameroun, territoires sous mandat, la recherche et l'exploitation des mines n'a pas été réservée aux seuls français. L'article 15 des décrets de 1927 et de 1928 admet à cette recherche ou exploitation les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations ou ceux des Etats-Unis d'Amérique, et les sociétés ou associations organisées suivant les lois de ces Etats.

§ 715

Fonctionnaires. — Des dispositions spéciales de presque tous les décrets interdisent aux fonctionnaires du service des mines de prendre ou de posséder un intérêt direct ou indirect dans l'industrie minière de la colonie. Cette interdiction s'étend même souvent à beaucoup de fonctionnaires d'autres services (3).

§ 716

Indigènes. — Dans les colonies de l'Afrique continentale, des dispositions spéciales réservent les droits des indigènes, soit en ce qui concerne leurs exploitations coutumières, soit en ce qui a trait à la jouissance du sol.

(1) Art. 6 et 7 du décret du 26 janvier 1912. — L'article 1er du décret du 8 janvier 1916 spécifie qu'aucun permis ou concession ne peut être accordé aux nationaux ou ressortissants des pays en guerre avec la France. Dans les colonies où le décret minier ne contient pas de disposition sur la nationalité, le régime de la licence personnelle permet d'atteindre le même résultat.

(2) Art. 26 du décret du 21 juin 1932 sur l'admissiou et le séjour des étrangers (R. 1932, 1, 502).

(3) Indo-Chine : service des mines, des travaux publics, des douanes, des forêts, services civils, garde indigène et assimilés ; fonctionnaires indigènes dans leur ressort (art. 13 du décret du 26 janvier 1912). — Nouvelle-Calédonie : personnel de l'Etat ou des colonies en service dans la colonie (art. 15 du décret du 28 janvier 1913). — Océanie : même texte (art. 15 du décret du 17 octobre 1917). — Madagascar : fonctionnaires et agents du service des mines, en activité de service, en disponibilité ou en congé (interdiction d'intérêt direct ou indirect) (art. 9, du décret du 19 juilllet 1923). — Afrique occidentale : fonctionnaires et agents de l'Etat ou des colonies du groupe, officiers et militaires en activité de service (interdiction d'intérêt direct et d'autorisation personnelle) ; fonctionnaires et agents du service des mines en activité de service, en disponibilité ou en congé (interdiction d'intérêt direct ou indirect) (art. 13 du décret du 22 octobre 1924). — Afrique équatoriale : même disposition (art. 13 du décret du 8 juillet 1926). — Togo et Cameroun : même disposition (art. 13 des décrets des 26 octobre 1927 et 20 mai 1928). — Aucune disposition semblable ne se rencontre dans le décret du 6 juillet 1899, qui régit encore la Côte des Somalis, ni dans celui du 25 novembre 1884 relatif aux Etablissements de l'Inde. — Le premier texte renfermant cette interdiction paraît être l'article 8 des décrets du 10 mars 1906 pour la Guyane et la Nouvelle-Calédonie.

L'article 9 du décret du 6 juillet 1899 réservait « le droit coutumier des indigènes d'exploiter les gîtes superficiels d'or et de sel jusqu'à la profondeur à laquelle ils peuvent atteindre suivant les conditions de chaque gisement avec leurs procédés actuels. ». Nul permis d'exploitation, de recherche ou d'exploration ne pouvait donner droit d'entraver ces travaux : toutefois, des puits pouvaient être foncés à travers ces gisements superficiels pour l'exploration, la recherche ou l'exploitation des gisements profonds, après entente avec les exploitants indigènes, ou, à défaut d'entente, moyennant une autorisation de l'administration et le paiement d'une indemnité en faveur des ayants-droit, égale au double de la valeur du préjudice causé. En cas de contestation sur la nature, l'étendue et l'exercice des droits des indigènes, il était statué par le commandant ou l'administrateur du cercle ou de la circonscription, sauf appel dans le délai de six mois devant le tribunal de première instance ou la justice de paix à compétence étendue de la région.

Outre la sanction pécuniaire d'une indemnité à payer aux indigènes lésés, l'atteinte à leurs droits, par le titulaire d'un permis, comporte aussi une sanction administrative. C'est ce qu'on peut faire résulter de l'ensemble des dispositions du décret, l'administration devant être considérée comme armée du droit de faire respecter les prescriptions qu'elle édicte. Le Conseil d'Etat (1) a fait dériver plus spécialement cette conséquence de l'article 50 du décret du 6 juillet 1899, modifié par le décret du 19 mars 1905, aux termes duquel les travaux d'exploration, de recherche ou d'exploitation sont soumis à la surveillance de l'administration, conformément aux prescriptions d'arrêtés pris par les lieutenants-gouverneurs ou gouverneurs.

Comme il a été dit plus haut, le décret du 6 juillet n'est plus en vigueur qu'à la Côte des Somalis.

Il a été remplacé, en Afrique occidentale, par le décret du 22 octobre 1924, dont les articles 17 et 46 s'étendent longuement sur le respect et la protection des droits des indigènes. L'article 17 pose en principe que « les indigènes conservent, dans l'étendue des régions ou périmètres exploités traditionnellement par eux, leur droit coutumier d'exploiter les gîtes d'or et autres substances minérales ». Ces régions et ces substances sont déterminées par arrêtés des lieutenants-gouverneurs. Les indigènes peuvent, en outre, même en dehors de ces périmètres, se livrer à l'exploitation des gisements d'or ou autres substances traditionnellement exploités par eux suivant leurs procédés actuels. Aucune concession ne peut, en principe, être accordée sur les périmètres réservés. Lorsqu'il s'agit de substances de même nature, le lieutenant-gouverneur peut rejeter la demande des indigènes, ou, au contraire, y faire droit, ou autoriser le concessionnaire à s'affranchir des droits indigènes

(1) Arrêt du 22 novembre 1929 (R. 1913, 1, 13), rendu sur un litige antérieur au décret du 22 octobre 1924, et par conséquent encore régi par le décret de 1899. Cet arrêt reconnaît la validité, en principe, d'un arrêté qui avait mis un terme à une exploitation comportant le dérasement complet d'une colline, alors que le décret n'autorise que des puits. Il a toutefois, accordé une indemnité à la Société minière à raison du caractère brusque et inattendu de la décision prise à son égard.

moyennant indemnité (1). En cas de contestation, il est statué comme l'édictait le décret de 1899 (2).

En ce qui concerne les droits des indigènes sur la surface, l'article 63 du même décret porte que « si les terrains domaniaux à occuper sont loués ou occupés par des indigènes, en vertu des droits d'usage, le permissionnaire ou concessionnaire peut, après autorisation du lieutenant-gouverneur, occuper les terrains qui lui sont nécessaires moyennant une indemnité annuelle, ou le rachat préalable des droits. L'indemnité annuelle ou le rachat est fixé, en cas de contestation, par le lieutenant-gouverneur sur le rapport de trois experts ».

La disposition de cet article 63 est seule reproduite par l'article 64 du décret du 8 juiller 1926 pour l'Afrique équatoriale.

Les décrets rendus pour l'Indo-Chine ne contiennent aucune réserve de ce genre, à l'exception du décret cité plus haut (3) du 7 novembre 1917, spécial à la région de Phai-ling. Mais le gouverneur général de l'Indo-Chine, tout en restant dans le cadre des décrets, peut user et use effectivement de ses pouvoirs pour exercer sa protection sur les indigènes (4).

A Madagascar, l'article 116 du décret du 19 juillet 1923 habilite le gouverneur général à prendre en conseil d'administration, après avis du chef du service des mines, les arrêtés nécessaires pour assurer aux indigènes la faculté de continuer leurs exploitations de gisements de fer suivant les coutumes locales. Le gouverneur général s'est conformé à cette disposition en prenant, le 26 décembre 1923 (5), un arrêté autorisant les indigènes à continuer les exploitations de gisements de fer sans payer aucune redevance, et obligeant tous les titulaires de permis de recherches et tous les concessionnaires de mines de fer à prendre l'engagement formel de respecter les exploitations indigènes.

§ 717

Caractère civil ou commercial de l'exploitation des mines. — L'article 5 de la loi métropolitaine du 5 septembre 1919, qui a donné le caractère commercial à l'exploitation des mines, avec application aux sociétés déjà existantes, a eu sa répercussion aux colonies dans tous les décrets postérieurs. La même disposition se retrouve à l'article 14 du décret de Madagascar du 19 juillet 1923, à l'article 18 du décret de l'Afrique occidentale du 22 octobre 1924, à l'article 17 du décret de l'Afrique équatoriale du 8 juillet 1926,

(1) La rédaction assez confuse des articles 17 et 46 ne permet d'en donner cette analyse que sous toutes réserves.

(2) Il est nécessaire qu'une contestation existe. L'administrateur de cercle qui arrêterait les travaux en l'absence de toute réclamation des indigènes commettrait un excès de pouvoir (Conseil d'Etat, 3 mars 1922, R. 1922, 3, 70).

(3) V. § 709, p. 755.

(4) C'est ainsi qu'un arrêté du 23 novembre 1896 a interdit la prospection dans les provinces de Thuan-Thien et de Tham-Hoa,considérées comme sol sacré du fait de l'existence des tombeaux des anciens souverains.

(5) R. 1924, 1, 592.

à l'article 17 du décret de la Nouvelle-Calédonie du 28 août 1927, à l'article 17 des décrets du Togo et du Cameroun des 26 octobre 1927 et 20 mai 1928.

Partout où une disposition expresse n'est pas intervenue, l'exploitation des mines doit être considérée comme ayant conservé le caractère civil, la législation s'étant inspirée partout de la loi du 21 avril 1810, même dans les colonies où cette loi n'est pas directement applicable.

§ 718

Concessions accordées par décrets. — Enfin, toute la législation coloniale sur les mines est susceptible de graves et importantes dérogations. La principale est celle qui résulte des dispositions des plus récents décrets miniers concernant les régions réservées (1). Dans ces régions, ce sont des décrets spéciaux qui autorisent les recherches et instituent les concessions.

Ces concessions ne sont soumises à d'autres conditions qu'à celles du décret qui les institue, de la convention que ce décret ratifie, s'il y en a une, et du cahier des charges (2).

SECTION II

Procédure de concession.

§ 719

Exploration, prospection et exploitation. — Les travaux de l'industrie minière comportent plusieurs phases, plus ou moins exactement distinguées par les divers décrets réglementaires.

La phase préliminaire est celle de *l'exploration*, qui consiste à déterminer les régions où peuvent se trouver des gisements intéressants d'une substance déterminée. Ce premier travail effectué, l'explorateur doit procéder à la *prospection* qui consiste à mettre en évidence les gisements exploitables et à supputer les résultats qu'il paraît possible d'obtenir.

Si le résultat de la prospection est favorable, la phase de l'*exploitation* commence, après une période de *préparation* pendant laquelle l'outillage est mis en place, les bâtiments nécessaires sont édifiés, les voies d'accès ménagées.

Les travaux d'exploration ne donnent lieu à autorisation, actuel-

---

(1) V. plus loin, § 723, p. 774.

(2) C'est ainsi, par exemple, que trois décrets en date du 19 novembre 1929 ont accordé, en Afrique occidentale et en Afrique équatoriale, des droits exclusifs de recherche de mines à trois sociétés pour une durée de cinq années, portée à sept par décrets du 7 octobre 1932 (J. O. 12 oct. 1932).

lement, que dans une seule colonie, la Côte française des Somalis (1). Il en est ainsi également au protectorat français du Maroc. Dans les autres colonies, l'exploration ne donne plus lieu à réglementation spéciale.

Les travaux de prospection, et éventuellement d'exploration, sont prévus dans les décrets miniers sous le titre de travaux de recherche, qui ne peuvent être effectués sans permis.

§ 720

Permis de recherches. — La première phase de la procédure de concession de mines est l'octroi du permis de recherches (2).

D'après une formule qui se rencontre pour la première fois dans le décret de l'Indo-Chine du 26 janvier 1912 et qui se retrouve ensuite dans tous les autres (3), « le permis de recherche de mine constitue un droit indivisible, transmissible, non susceptible d'hypothèque (4) ». Les décrets de l'Indo-Chine, de la Nouvelle-Calédonie, de la Guyane et de l'Océanie attribuent à ce droit le caractère immobilier. Le décret de Madagascar du 9 juillet 1923, au contraire, en fait un droit mobilier : il a été suivi sur ce point par tous les décrets postérieurs (Afrique occidentale et équatoriale, Togo et Cameroun, sauf par celui de la Nouvelle-Calédonie du 28 août 1927).

Le permis de recherche s'acquiert partout à la priorité de la déclaration, ou ce qui revient au même, à la priorité de la demande (5), le permis devant être obligatoirement délivré à une demande régulière. Il donne le droit exclusif (6) de recherche

(1) Art. 13 du décret du 6 juillet 1899 (R. 1900, 1, 22), encore en vigueur dans cette colonie.

(2) Le décret précité du 6 juillet 1899, qui est resté en vigueur à la Côte des Somalis, instituait des permis d'exploration, des permis de recherches, et des permis d'exploitation équivalant à des concessions temporaires. Le permis d'exploration donnait droit, exactement comme le permis de recherche, à effectuer tous travaux de fouilles, de sondages et de reconnaissance ; mais il était plus étendu et plus général. La législation postérieure a jugé sans intérêt de le conserver. — Il en était de même à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie sous le régime des décrets du 10 mars 1906. V. Conseil du cont. adm. de la Nouvelle-Calédonie, 15 nov. 1910 (R. 1911, 3, 213) ; 4 nov. 1920 (R. 1920, 3, 295).

(3) Indo-Chine : décret du 26 janvier 1912, art. 7. — Nouvelle-Calédonie : 1er décret du 28 janvier 1913, art. 9. — Guyane : décret du 16 octobre 1917, art. 9. — Océanie : décret du 17 octobre 1917, art. 8. — Madagascar, décret du 19 juillet 1923, art. 4. — Afrique occidentale : décret du 22 octobre 1924, art. 10. — Afrique équatoriale : décret du 8 juillet 1926, art. 10. — Nouvelle Calédonie : décret du 28 août 1927, art. 9. — Togo : décret du 26 octobre 1927, art. 10. — Cameroun : décret du 20 mai 1928, art. 10. — Le décret de l'Indo-Chine omet le mot : transmissible. — La rédaction du décret de Madagascar est légèrement différente : « Le permis de recherche constitue un droit immobilier indivisible, et qui est cessible et transmissible dans les conditions du présent décret ».

(4) Cette interdiction d'hypothèque ne peut être tournée par un mise ene gage ou une cession en garantie. Toutes conventions conclues en ce sens seraient nulles (Cour d'appel de Tananarive, 31 déc. 1908, R. 1909, 3, 98).

(5) Indo-Chine : art. 14. — Guyane : art. 19. — Océanie : art. 16. — Madagascar : art. 17. — Afrique occidentale : art. 20. — Afrique équatoriale : art. 19. — Nouvelle-Calédonie : art. 19. — Togo et Cameroun : art. 19.

(6) Le terme « exclusif » ne se rencontre pas dans le décret de la Guyane.

dans un périmètre déterminé. Sauf en Indo-Chine, il n'est valable que pour les substances d'une catégorie déterminée.

Pour assurer les droits résultant de la priorité, les demandes ou déclarations doivent être consignées sur des registres spéciaux qui peuvent être consultés par tous intéressés. La publicité de la demande ou déclaration est en outre garantie, sauf en Indo-Chine, par l'obligation de poser un poteau-signal avec écriteau portant les indications essentielles.

Le rôle de l'administration est donc purement passif (1), et se borne à vérifier la régularité de la demande en la forme et l'absence de contestation. Ce point est d'autant plus important que le titulaire du permis de recherche, comme il a été dit plus haut, a droit à obtenir une concession.

L'obligation de se munir d'un permis de recherche s'impose, même aux administrations publiques qui recherchent des mines sur des terrains domaniaux (2).

La dimension des périmètres des permis de recherche est très variable : carré de 3 kilomètres de côté en Indo-Chine, en Afrique occidentale, au Togo et au Cameroun ; rectangle de 500 hectares au minimum à la Guyane ; carré de 300 m. à 5.000 m. de côté en Nouvelle-Calédonie et Océanie ; carré de 5 kilomètres de côté à Madagascar ; carré de 10 kilomètres de côté en Afrique équatoriale.

Le permis de recherches peut être transmis ou cédé, sans qu'il soit besoin d'autorisation administrative, mais à la condition que le cessionnaire satisfasse aux conditions exigées des titulaires de permis, et spécialement qu'il soit muni de l'autorisation personnelle exigée par les décrets de 1916, 1918 et 1924 ou par les dispositions expresses des décrets miniers. Ces conditions sont également exigées des successeurs en cas de mutation par décès (3).

La cession ne peut porter que sur l'ensemble du permis. Tout partage est interdit.

Toute cession ou transmission doit, sauf en Indo-Chine où la transmission n'est pas prévue, faire l'objet d'une déclaration, dont il est délivré récépissé et dont il est fait mention sur le registre des permis de recherches ou sur un registre spécial tenu au service des mines. Bien que tous les textes ne soient pas conçus dans les mêmes termes, il résulte de leur ensemble que cette inscription est une condition de la validité du transfert (4). Tous les décrets ajoutent d'ailleurs (sauf celui de Madagascar) qu'à défaut de décla-

(1) Le service des mines saisi d'une demande de permis n'a même pas le droit de rectifier la définition du périmètre donnée par le prospecteur et de substituer un point pivot à celui qui est indiqué dans la demande (Cons. du cont. adm. de Madagascar, 23 déc. 1926, R. 1926, 1, 285).

(2) Conseil d'Etat, 5 nov. 1920 (R. 1921, 3, 9).

(3) Guyane : art. 14. — Océanie : art. 11. — Madagascar : art. 33. — Afrique occidentale : art. 11 et 32. — Afrique équatoriale : art. 11 et 31. — Nouvelle-Calédonie : art. 11. — Togo et Cameroun : art. 11 et 31. — Aucune disposition relative à la transmission ne se rencontre dans le décret de l'Indo-Chine. Le terme « transmissible » y est même omis dans la définition du droit du permissionnaire.

(4) Nouvelle-Calédonie, art. 11 : « Aucun transfert entre vifs ne peut devenir effectif tant que le récépissé de la déclaration de transfert n'a pas été délivré par le chef de service des mines ». — Togo, art. 32 : « La mutation n'est valable que du jour de son enregistrement » (au service des mines).

ration régulière, le permissionnaire demeure chargé des obligations et responsable des infractions prévues au décret (1).

Dans les colonies où le décret minier ne prévoit pas la cession des permis, ce qui était le cas à Madagascar avant 1923, et ce qui est encore le cas en Indo-Chine, la jurisprudence n'en a pas moins admis que ces permis peuvent faire l'objet d'une adjudication devant notaire. A Madagascar, où le permis a le caractère mobilier, la surenchère peut être réservée par le cahier des charges (2). En Indo-Chine, où il est immeuble, mais non susceptible d'hypothèque et, par suite, de saisie immobilière, il peut être vendu devant notaire à la demande des créanciers (3).

Le permis de recherches est accordé pour un temps très court (4). Il peut être renouvelé jusqu'à deux fois, pour des durées variables (5), au gré du permissionnaire, sauf en Indo-Chine.

Les permis qui arrivent à expiration sans que le titulaire ait formé une demande de concession sont annulés. Le décret de Madagascar de 1923 prévoit en outre le retrait du permis, soit pour condamnations pénales, soit pour infraction à diverses prescriptions de ce décret (6). Cette disposition a été reproduite, avec aggravation, par les décrets postérieurs (7), sauf en Nouvelle-Calédonie.

Le titulaire d'un permis de recherches peut disposer librement des produits concessibles provenant de ses travaux, moyennant le paiement des droits de circulation, de sortie ou autres, après avoir fait au chef du service des mines une déclaration dont il lui est aussitôt donné acte, valant permission. Mais les travaux de recherches ne peuvent jamais dégénérer en travaux d'exploitation, sous peine d'interdiction, ou même, le cas échéant, de peines correctionnelles (8).

Le titulaire d'un permis de recherches peut renoncer à son permis ; mais la renonciation doit être agréée par le chef de service (9).

Le permis de recherches accordé n'implique pas la validité de la demande, qui peut toujours être contestée (10).

---

(1) Toutes ces dispositions s'appliquent également aux concessions. V. plus loin, § 722, p. 771.

(2) Cour d'appel de Madagascar, 5 juillet 1916 (R. 1917, 3, 217).

(3) Trib. de 1re inst. de Saigon, 29 août 1925 (R. 1927, 3, 95). Ce jugement y met toutefois cette condition que l'adjudicataire devra satisfaire à la condition d'autorisation personnelle exigée par les décrets de 1916, 1918 et 1924.

(4) Trois ans en Indo-Chine, en Afrique occidentale, au Togo et au Cameroun ; deux ans en Océanie, à Madagascar, en Afrique équatoriale ; un an à la Guyane et en Nouvelle-Calédonie.

(5) Guyane et Océanie, Nouvelle-Calédonie : deux fois un an. — Madagascar : deux ans et quatre ans. — Afrique occidentale et équatoriale, Togo et Cameroun : deux fois deux ans.

(6) Art. 35.

(7) Afrique occidentale : art. 35. — Afrique équatoriale : art. 34. — Togo et Cameroun : art. 34.

(8) Guyane : art. 30 et 31. — Océanie : art. 29 et 30. — Madagascar : art. 28 et 29. — Afrique occidentale : art. 34 et 36. — Afrique équatoriale : art. 33 et 37. — Nouvelle-Calédonie : art. 31 et 32. — Togo et Cameroun : art. 33 et 35.

(9) Madagascar : art. 36. — Afrique occidentale : art. 31. — Afrique équatoriale : art. 30. — Togo et Cameroun : art. 30. — Il y a lieu d'en décider de même dans les colonies où le texte ne prévoit pas expressément la renonciation (l'article 29 du décret de la Nouvelle-Calédonie vise le cas d'abandon).

(10) Madagascar, art. 24 et Nouvelle-Calédonie, art. 26 : « La délivrance du

§ 721

Concession. — Dès l'origine de la législation minière coloniale, les décrets ont donné une définition de la mine concédée, définition qui résume en quelques lignes les divers caractères attribués à la concession, dans la métropole, par les divers articles de la loi du 21 avril 1910.

C'est ainsi que l'article 4 du décret du 22 juillet 1883, sur le régime des mines en Nouvelle-Calédonie, porte déjà que « la propriété de la mine, distincte de la propriété de la surface, constitue une propriété perpétuelle, immobilière, disponible et transmissible comme tous autres biens immeubles », sauf trois réserves : nécessité d'une autorisation pour le partage, pour la cession, et éventualité de retrait en cas de déchéance.

Cette définition est répétée à peu près littéralement par tous les décrets (1). Une exception doit pourtant être faite pour les gisements aurifères sur lesquels les décrets de la Guyane et de la Nouvelle-Calédonie n'autorisaient que l'octroi d'un permis d'exploitation temporaire (2), et aussi, pour toutes les mines, telles qu'elles étaient réglementées par le décret du Sénégal du 14 août 1896, puis par le décret ce l'Afrique continentale du 6 juillet 1899, qui ne connaissaient que des permis d'exploitation valables pour 25 ans : disposition encore en vigueur à la Côte des Somalis. Le permis d'exploitation, étant un droit mobilier, constituait, notamment, un acquêt de communauté (3).

Le décret de Madagascar, du 19 juillet 1923, substitue pour la première fois à la définition reproduite ci-dessus une définition nouvelle, qui n'en différerait guère que dans les termes, si elle ne comportait l'importante innovation consistant à limiter la durée de la concession : « la concession, porte l'article 4, constitue un droit immobilier de durée limitée distinct de la propriété du sol, cessible et transmissible dans les conditions du présent décret, et soumis, sauf les dérogations résultant du présent décret, au régime de la propriété foncière. » La durée de la concession est fixée, par l'article 54, à 75 ans ; elle est renouvelable une fois pour 25 ans.

Les décrets postérieurs ont tous snivi l'exemple du décret de 1923 : la concession y est temporaire, sauf renouvellement (4).

---

permis ne préjuge pas de son défaut de validité, pouvant résulter du fait que la demande originaire était entachée d'un vice fondamental ultérieurement constaté ». — Guyane, art. 25 : « Le permis de recherche est toujours délivré sous réserve des droits antérieurs résultant de permis de même nature ». Même texte, art. 26 (Océanie). — Le même principe doit être admis même dans les colonies où le décret ne s'en explique pas.

(1) Décret du 25 février 1897 (Tonkin), art. 43. — Décret du 20 juillet 1897 (Madagascar), art. 20. — Décrets du 10 mars 1906 (Guyane et Nouvelle-Calédonie), art. 6. — Décret du 26 janvier 1912 (Indo-Chine), art. 7. — Décret du 28 janvier 1913 (Nouvelle-Calédonie), art. 9. — Décret du 16 octobre 1917 (Guyane), art. 10. — Décret du 17 octobre 1917 (Océanie), art. 8.

(2) Décrets du 10 mars 1906, art. 16 et 47, qui limitent la durée du permis à 10 ans. — A Madagascar, les décrets des 9 juillet 1897, 20 février 1902 et 23 mai 1907 ne portaient aucune limitation de durée.

(3) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 12 avril 1929 (R. 1930, 3, 88).

(4) Décret du 22 octobre 1924 (Afrique occidentale), art. 39 : 50 ans, avec renou-

Les concessions sont accordées par le gouverneur, et dans les groupes de colonies par le gouverneur général. Comme il a été dit plus haut, le permis de recherches non périmé donne droit à la concession.

La demande de concession doit être formée avant l'expiration du permis de recherches, parfois même un certain délai avant cette expiration. Elle comporte une procédure, qui consiste essentiellement en une instruction, une enquête, et une publicité par affiches et extraits dans le journal officiel local. Pendant la durée de l'instruction ou de l'enquête, généralement fixée à trois mois, toutes oppositions peuvent être formulées par des tiers. Celles de ces oppositions qui portent sur la propriété du permis, et qui sont de la compétence de l'autorité judiciaire, doivent être introduites devant les tribunaux avant la fin de l'enquête, et signifiées au chef du service des mines, à peine de nullité. Les autres oppositions se forment par simple déclaration. Si les tribunaux sont saisis, le gouverneur surseoit à statuer jusqu'à la solution du litige. Même en l'absence d'opposition, le gouverneur peut reconnaître des irrégularités de forme ou de fond, qui peuvent notamment conduire à retrancher de cette concession les parties empiétant sur des terrains interdits aux recherches ou faisant l'objet d'autres permis.

L'octroi de la concession met fin à toute contestation fondée sur ce qu'elle aurait empiété sur des terrains qui s'en étaient pas susceptibles : mais elle laisse subsister les droits qui pourraient résulter de la priorité des permis de recherches originaires (1).

En Afrique occidentale, au Togo et au Cameroun (2), la concession ne devient définitive qu'après la constatation de la situation, faite par une commission de trois membres nommée par le chef de la colonie ou du territoire, au moins trois ans après qu'elle a été accordée. Le régime de la concession provisoire, qui est de principe pour les concessions territoriales (3), se trouve ainsi transporté dans la législation minière.

Le bornage de la concession peut être exigé par le service des mines : souvent même il est obligatoire.

§ 722

Droits et obligations du concessionnaire. — La concession, étant une propriété (bien que, parfois, temporaire), est soumise à toutes les règles qui gouvernent la propriété foncière dans la colonie. Elle doit notamment être inscrite sur les registres fonciers, ou transcrite au bureau des hypothèques, « selon les conditions

vellement deux fois pour 25 ans. — Décret du 8 juillet 1926 (Afrique equatoriale), art. 40 : 75 ans, renouvelable une fois pour 25 ans. — Décret du 28 août 1927 (Nouvelle-Calédonie), art. 46 : 75 ans, renouvelable une fois pour 25 ans. — Décrets des 26 octobre 1927 (Togo) et 20 mai 1928 (Cameroun), art. 38 : 50 ans, renouvelable deux fois pour 25 ans.

(1) Indo-Chine, art. 36, et décret du 24 décembre 1913 (R. 1914, 1, 293). — Guyane, art. 43. — Océanie, art. 42. — Madagascar, art. 53. — Afrique occidentale, art. 48. — Afrique équatoriale, art. 49. — Nouvelle-Calédonie, art. 45. — Togo et Cameroun, art. 47.

(2) Afrique occidentale : art. 46 et 57. — Togo et Cameroun : art. 45 et 56.

(3) V. Ch. XIII, §§ 483 et 484, p. 313.

et avec les effets juridiques prévus par les lois en vigueur pour les propriétés immobilières », c'est-à-dire pour devenir opposable aux tiers dans les conditions prescrites par les lois sur la propriété foncière (1). — Cette obligation est commune aux permis de recherches, partout où le droit à ce permis est considéré comme immobilier.

Pour la même raison, la cession d'une mine concédée donne ouverture au droit de mutation (2).

Le transfert des concessions, comme celui des permis de recherches, est soumis à l'obligation d'une déclaration et d'une inscription sur un registre spécial (3). Cette inscription, et le récépissé qui est donné de la déclaration, ne sont pas, comme l'inscription aux registres de la propriété foncière ou des hypothèques, de simples formalités de publicité ; elles sont une condition nécessaire de la validité du transfert (4). A défaut de déclaration valable, le concessionnaire demeure chargé de toutes les obligations et responsabilités que sa concession lui impose.

Le concessionnaire peut renoncer à sa concession, avec l'agrément du chef de la colonie, qui ne doit y consentir que si le concessionnaire a acquitté les taxes dues à la colonie. Il peut décider que la concession fera l'objet d'une adjudication, ce qui est toujours le cas lorsqu'elle est grevée de droits réels (5).

Le concessionnaire peut disposer librement des produits de son exploitation. Il doit faire parvenir, à toute réquisition, au service des mines, le chiffre de sa production.

Tous les décrets miniers réglementent avec détail les relations des concessionnaires de mines avec les propriétaires du sol, et leur imposent de nombreuses obligations, qui leur sont d'ailleurs communes avec les titulaires de permis de recherches (6). Ces dispositions sont au reste très semblables à celles qui sont en vigueur dans la métropole : — interdiction d'occuper des terrains dans des enclos murés, cours et jardins ; — interdiction de forer des puits à moins de 50 mètres des habitations ; — observation des lois et coutumes concernant le respect des tombeaux ; — occupation

(1) La formule ci-dessus est empruntée à l'article 9 du décret du 26 janvier 1912 (Indochine) ; elle est répétée, ou remplacée par une formule analogue, dans les textes postérieurs. — V. Guyane, art. 14 ; Océanie, art. 12 ; Madagascar, art. 55 ; Afrique occidentale, art. 12 ; Afrique équatoriale, art. 12 ; Nouvelle-Calédonie, art. 11 ; Togo et Cameroun art. 12.

(2) Civ. cass. 3 déc. 1906 (R. 1907, 1, 116) : arrêt rendu pour la Tunisie, mais applicable aux colonies par identité de raisons.

(3) Indo-Chine, art. 9. — Guyane, art. 14. — Océanie, art. 11. — Madagascar, art. 61. — Afrique occidentale, art. 11. — Afrique équatoriale, art. 11. — Nouvelle-Calédonie, art. 11. — Togo et Cameroun, art. 11.

(4) C'est ainsi que le transfert sur les registres ne peut pas être remplacé par la transcription au bureau des hypothèques (Conseil du cont. adm. de la Nouvelle-Calédonie, 26 février 1917, R. 1917, 3, 28).

(5) Le texte reproduit les dispositions du décret de Madagascar (art. 63), qui se retrouve en Afrique occidentale (art. 53), en Afrique équatoriale (art. 54), au Togo et au Cameroun (art. 52). — Des dispositions beaucoup plus détaillées se rencontrent au décret de l'Indo-Chine (art. 46), reproduites à la Guyane (art. 47), en Océanie (art. 53) et en Nouvelle-Calédonie (art. 48).

(6) Les décrets de l'Indo-Chine, de la Guyane, de l'Océanie et de la Nouvelle-Calédonie ne font pas cette assimilation. Il ne paraît cependant pas douteux que les obligations du concessionnaire ne s'appliquent *a fortiori* au titulaire du permis de recherche.

gratuite des terres libres du domaine à l'intérieur du périmètre ; — occupation moyennant indemnité, après autorisation, des terrains particuliers ; — obligation de réparer les dommages causés à la propriété superficiaire ; — exécution, après autorisation, de voies de communication et ouvrages de secours en dehors du périmètre ; — établissement de voies ferrées concédées par le chef de la colonie ; — travaux communs à plusieurs mines, auxquels les concessionnaires ne peuvent s'opposer en cas de nécessité ; — responsabilité des dommages causés à d'autres mines ; — établissement d'un investison destiné à empêcher la communication avec une concession voisine.

Les obligations du concessionnaire ont pour sanction des pénalités, consistant en peines d'amende et même d'emprisonnement (1). L'infraction à ces obligations peut aussi entraîner la déchéance : sanction très grave lorsque la concession est perpétuelle. Aussi plusieurs des décrets qui établissaient la perpétuité des concessions ne connaissaient-ils qu'un cas de déchéance : le non-paiement des redevances (2). D'autres y ajoutaient le défaut ou l'insuffisance d'exploitation (3). Le décret de Madagascar du 19 juillet 1923, qui a remplacé les concessions perpétuelles par des concessions temporaires, énumère (4) trois cas de déchéance : 1° le fait par le concessionnaire de n'avoir pas fait parvenir au commissaire des mines, un mois après la mise en demeure, le chiffre de sa production, ou de n'avoir pas justifié du paiement d'un ordre de versement ; 2° la vente par lots, l'amodiation partielle ou le partage de la concession sans autorisation, après mise en demeure restée sans effet ; 3° l'arrêt de l'exploitation sans motif sérieux, tel que crise ou mévente, et après mise en demeure de la reprendre avec activité dans un délai de six mois au moins. A ces trois cas, il faut ajouter le défaut ou l'insuffisance d'exploitation prévus par l'article 108. En Indo-Chine, la déchéance pour défaut ou insuffisance d'exploitation a été introduite par l'article 9 du décret du 29 mai 1931 (5). Les décrets de l'Afrique occidentale et équatoriale, du Togo et du Cameroun prononcent la déchéance pour défaut de paiement des redevances, pour infraction aux dispositions concernant la transmission des concessions ou les dispositions spéciales aux sociétés, et pour insuffisance d'exploitation (6). Ces décrets prévoient aussi la déchéance de la concession provisoire qu'ils instituent lorsque la commission constate que les travaux exécutés ne consti-

(1) L'emprisonnement est prononcé pour faits frauduleux tels que déplacement de poteaux, fausses déclarations, exploitation illicite, etc...

(2) Décret du 22 juillet 1883 (Nouvelle-Calédonie), art. 30. — Décret du 26 janvier 1912 (Indo-Chine), art. 49. — La déchéance prononcée pour défaut de paiement des taxes ne fait pas obstacle à la poursuite par toutes voies de droit des taxes arriérées (Cour d'appel de Nouméa, 27 juillet 1912, R. 1913, 3, 324).

(3) Décrets du 10 mars 1906 (Guyane et Nouvelle-Calédonie), art. 49 et 50 (51 et 52). — Décret du 16 octobre 1917 (Guyane), art. 50 et 51. — Décret du 17 octobre 1917 (Océanie), art. 56 et 57.

(4) Art. 64.

(5) R. 1932, 1, 514.

(6) Afrique occidentale : art. 56, 58 et 59. — Afrique équatoriale, art. 57, 59 et 60. — Togo et Cameroun : art. 55, 57 et 58.

tuent pas une exploitation normale et suffisante (1). Le décret de la Nouvelle-Calédonie prévoit la déchéance pour insuffisance d'exploitation ou défaut de paiement des redevances (2).

La déchéance a pour conséquence l'adjudication publique de la concession, et, s'il ne se présente pas d'adjudicataire, l'annulation de la concession et le retour du périmètre aux terrains ouverts à la recherche.

§ 723

Attribution des concessions par adjudication. — En Indo-Chine et en Océanie, les décrets de 1912 et de 1917 (3) autorisent le gouverneur général ou le gouverneur à désigner des régions qui seront soustraites, sauf les droits acquis antérieurement, aux dispositions du décret minier concernant les recherches et les droits des permissionnaires, et où les concessions seront acquises par voie d'adjudication. Ce système datait du décret du 25 février 1897 sur les mines au Tonkin et an Annam.

Le décret de Madagascar du 19 juillet 1923 attribue aussi au gouverneur général, par les articles 112 à 114, le pouvoir de soumettre des régions désignées par lui au régime exclusif de l'adjudication, et de fixer les conditions et modalités de chaque adjudication, mais seulement en ce qui concerne les mines de 4e, 7e et 8e catégorie, c'est-à-dire les mines de fer, de houille et lignite et d'hydrocarbures liquides et gazeux. L'arrêté du gouverneur général qui désigne ces régions, et qui est soumis à la ratification du ministre des colonies, produit effet pour une durée de deux ans. Dans ces régions, le gouverneur général peut faire procéder par des particuliers ou des sociétés à toutes recherches estimées utiles à la découverte des gîtes, sans que ces recherches puissent conférer aucun droit de préférence lors de l'adjudication.

Suspension du droit de recherche dans certaines régions. — Les gouverneurs et gouverneurs généraux ont partout le pouvoir de suspendre, pendant deux ans, pour des motifs d'ordre public, dans certaines régions, le droit d'acquérir des permis de recherches. Les arrêtés, qui doivent être pris en conseil d'administration, sont soumis à la ratification du ministre (4).

Réserve du droit de recherche à la colonie. — En Afrique occidentale et équatoriale, deux décrets des 31 juillet 1927 (5); à la Côte des Somalis, un décret du 13 mai 1928 (6) ; à la Nouvelle-Calédonie, un décret du 9 octobre 1929 (7) ; à la Guyane, un décret

(1) Afrique occidentale : art. 57. — Afrique équatoriale : art. 58. — Togo et Cameroun : art. 56.

(2) Art. 52, 55, 56.

(3) Décret du 26 janvier 1912, art. 38 à 44. — Décret du 17 octobre 1917, art. 45 à 51.

(4) Indo-Chine : art. 84. — Guyane : art. 90. — Océanie : art. 92. — Madagascar : art. 111. — Afrique occidentale : art. 99. — Afrique équatoriale : art. 100. — Nouvelle-Calédonie : art. 97. — Togo et Cameroun : art. 95.

(5) R. 1927, 1, 756.

(6) R. 1928,1 1, 596.

(7) R. 1930, 1, 92.

du 9 novembre 1929 (1); au Togo et au Cameroun, les articles 98 et 99 des décrets de 1927 et de 1928 ; à Madagascar, un décret du 16 février 1932 (2), autorisent les gouverneurs ou commissaires de la République à désigner des cercles ou régions à l'intérieur desquels la colonie ou le territoire se réservent provisoirement le droit de recherche de mines pour toutes substances ou une catégorie de substances. Ces arrêtés sont soumis au ministre des colonies, mais sont immédiatement exécutoires et deviennent définitifs à défaut de décision contraire dans les six mois. Dans les régions ainsi réservées, l'attribution de droits de recherche ou d'exploitation de mines ne peut avoir lieu qu'en vertu de décrets spéciaux.

Dès le 28 septembre 1927 (3), le gouverneur général de l'Afrique occidentale prenait un arrêté de réserve pour le manganèse. Beaucoup d'autres ont été pris depuis dans les colonies susvisées. Il n'est pas encore possible de déterminer les conséquences qui résulteront de ces dispositions, mais il est certain qu'elles marquent un pas décisif vers l'attribution à l'administration de la propriété et de l'exploitation des mines.

§ 724

Régime des hydrocarbures. — La recherche et l'exploitation des hydrocarbures a fait l'objet, depuis dix ans, de dispositions législatives spéciales. Un titre de chaque décret minier leur est consacré (4). Un récent décret du 26 décembre 1931 (5) a légiféré sur la matière pour six colonies ou territoires (Côte des Somalis, Océanie, Guyane, Nouvelle-Calédonie, Togo et Cameroun), abrogeant les dispositions spéciales des décrets de la Nouvelle-Calédonie et des deux territoires.

Les six décrets miniers, échelonnés de 1923 à 1928, qui contenaient un titre spécial aux hydrocarbures, soumettaient les permis de recherches à une taxe supérieure à la taxe normale, et n'en permettaient le renouvellement, ou la transformation en concession, qu'à la condition que le permissionnaire eût exécuté des forages ou des travaux continus, sérieux et importants.

Le décret du 26 décembre 1931, dont les dispositions seront très vraisemblablement étendues aux autres colonies, où la législation minière est sur le point d'être refondue, soumet les mines d'hydrocarbure, même en dehors des zones réservées, à un ensemble de règles spéciales, qui les distinguent très nettement des mines d'autres substances.

Il exige une autorisation personnelle spéciale, accordée par décret. Le permis de recherches, qui ne peut être accordé que sur le vu de cette autorisation, est lui-même spécial aux hydrocarbures : il est valable pour 3 ans et comporte le droit exclusif de recherche

(1) R. 1930, 1, 68.
(2) R. 1932, 1, 310.
(3) R. 1928, 1, 115.
(4) Madagascar : titre VII, art. 97 à 104. — Afrique occidentale : titre VII, art. 90 à 96. — Afrique équatoriale : titre VII, art. 91 à 97. — Nouvelle-Calédonie, titre VI, art. 87 à 92. — Togo et Cameroun : titre VI, art. 86 à 92. — Le titre VI de ces deux derniers décrets est abrogé par le décret du 26 décembre 1931.
(5) R. 1932, 1, 222.

sur un carré de 10 kilomètres de côté. Le permissionnaire est tenu à une exploitation très active, et ne peut obtenir qu'à cette condition le renouvellement de son permis pour une durée de 4 ans. Comme tout titulaire de permis, il a droit à la concession, mais ce droit est subordonné à trois conditions : le caractère reconnu exploitable du gisement, des capacités techniques suffisantes, et la capacité juridique conforme à la législation. La surface de la concession ne peut dépasser le quart du périmètre de recherche : elle est accordée pour 40 ans, Il n'est pas fait de concession provisoire : la concession est immédiatement définitive, mais elle est soumise à la condition résolutoire d'une exploitation ininterrompue et d'une production minima, sous peine de déchéance. Aucune personne ou société ne peut détenir la majorité des intérêts dans plusieurs permis ou concessions ayant une étendue de plus de 50.000 hectares, sans une autorisation du gouverneur ou commissaire de la République. Enfin, le décret n'établit directement aucune taxe ni redevance, mais il renvoie, aussi bien pour les droits de permis que pour les taxes superficiaires, ou *ad valorem*, ou perçues sur les bénéfices, aux dispositions à édicter par les autorités ayant qualité pour établir les taxes locales.

Bien qu'aucune disposition de ce décret ne fasse une place particulière aux colonies, pour l'obtention et l'exploitation d'une concession, il résulte néanmoins de l'ensemble de ses dispositions qu'elles ont une situation privilégiée. Le décret prend soin, à l'article 2, de rappeler le droit qui appartient aux chefs de colonie, comme il a été dit plus haut, de réserver la recherche dans certaines régions, ce qui conduit tout droit à l'exploitation par les pouvoirs publics, comme aussi les dispositions qui réservent les concessions à l'adjudication, dans certaines régions et pour certaines substances. Les colonies ou territoires, ainsi que les groupements dans lesquels ils sont intéressés, et l'office national des combustibles liquides, sont exemptés de la condition de surface maximum et d'intérêt majeur dans les concessions. Ces clauses suffisent pour que les administrations publiques puissent s'assurer l'exploitation des gisements qu'elles désirent se réserver. D'ailleurs, à l'expiration du délai de 40 ans, ou en cas de déchéance, toute concession fait retour à la colonie ou au territoire, qui peut, en cas d'adjudication, exercer un droit de préemption.

SECTION III

Taxes et redevances.

§ 725

Enumération. — Les permis de recherches sont assujettis au paiement d'une taxe fixe, exigible à la demande, parfois d'une taxe proportionnelle sur les produits extraits au cours de la recherche (1).

(1) Décret du 22 octobre 1924 (Afrique occidentale), art. 55.

Les concessions sont généralement soumises à un droit fixe, à une redevance fixe superficiaire, à une redevance annuelle sur les produits extraits, parfois à une taxe de sortie ou d'exportation, exceptionnellement (à la Nouvelle-Calédonie) à une taxe supplémentaire pour insuffisance d'extraction.

Droit fixe. — Le droit fixe, dont le récépissé doit accompagner la demande, n'est exigé qu'en Indo-Chine, au Togo et au Cameroun, où il est fixé à 500 f., et à Madagascar, où il est de 150 f. Dans toutes les colonies, le demandeur est tenu de payer les frais de l'instruction administrative, suivant un tarif arrêté par le chef de la colonie.

Redevance superficiaire. — La redevance superficiaire était d'abord fixée, en Indo-Chine, à 2 f. par hectare, doublée à partir de la 5e année, triplée à la 10e. Plusieurs fois modifiée, elle est aujourd'hui calculée, en vertu de l'article 1er du décret du 29 mai 1931 (1), à soixante centièmes de piastres par hectare et par an. En Afrique occidentale, au Togo et au Cameroun, elle est de 2 f. par hectare, portée à 4 f. au bout de 10 ans. A Madagascar, elle est de 0 f. 50 par hectare. Même taux en Afrique équatoriale, élevé à 5 f. après 6 ans. A la Guyane, en Nouvelle-Calédonie et en Océanie, la taxe superficiaire est fixée conformément aux principes qui régissent les taxes locales (2).

A Madagascar et en Afrique équatoriale, la redevance superficiaire se confond avec la redevance proportionnelle, et constitue un minimum au dessous duquel celle-ci ne peut descendre. En Afrique occidentale, au Togo et au Cameroun, les deux taxes sont indépendantes l'une de l'autre.

La redevance superficiaire a tous les caractères d'une contribution directe. Pour Madagascar, l'article 60 du décret du 19 juillet 1923, et pour l'Indo-Chine, l'article 3 du décret du 29 mai 1931, s'en expliquent expressément.

Redevance proportionnelle. — La redevance proportionnelle à la valeur des produits extraits n'a été introduite en Indo-Chine que par arrêté du gouverneur général du 10 mars 1928, approuvé par décret du 12 juillet suivant (3) puis remaniée par le décret susvisé du 29 mai 1931, qui en établit l'assiette suivant une procédure compliquée comportant l'établissement forfaitaire, par une commission spéciale, des cours moyens annuels, le taux devant être fixé par arrêtés du gouverneur général pris en commission permanente du conseil de gouvernement.

La redevance proportionnelle n'existe ni à la Guyane, ni en Océanie, ni en Nouvelle-Calédonie. A Madagascar, elle est fixée

(1) R. 1931, 1, 514.

(2) V. pour la Nouvelle-Calédonie la délibération du Conseil général du 24 avril 1913, approuvée par décret du 3 septembre suivant (R. 1914, 1, 156), qui établit un tarif progressif.

(3) R. 1929, 1, 525.

à 5 % de la valeur des substances extraites au lieu d'extraction (1). En Afrique occidentale, elle est également de 5 % : les bases en sont fixées par arrêté du gouverneur général. Elle peut être remplacée, à la demande du concessionnaire, par une taxe de 10 % sur le produit net de l'exploitation (2). La valeur en est la même en Afrique équatoriale, au Togo et au Cameroun ; mais c'est à la colonie ou au territoire, qu'il appartient de la remplacer par une participation de 15 % aux bénéfices (3).

Cette redevance est recouvrée, à Madagascar, « après mise en demeure restée sans effet, par voie de contrainte, comme en matière de contributions directes » (4). En Indo-Chine, le recouvrement en est poursuivi « par toutes voies de droit en vigueur en Indo-Chine en matière de droits d'enregistrement, contre le concessionnaire connu et l'amodiataire, qui sont solidairement responsables du paiement de la taxe liquidée » (5). Dans toutes les autres colonies où la taxe proportionnelle existe, il est renvoyé à des arrêtés des lieutenants-gouverneurs ou des commissaires de la République pour en déterminer les bases d'évaluation et les conditions de perception.

Déchéance en cas de non-paiement. — La déchéance, qui est généralement prononcée, comme il a été dit plus haut, pour défaut de paiement des redevances, n'est pas seulement une pénalité. C'est aussi un procédé de recouvrement des redevances, même par privilège, car cette déchéance entraîne comme conséquence une adjudication, dont le produit est employé en première ligne à payer les frais de procédure et les taxes arriérées. Elle assure de plus, dans la mesure du possible, le recouvrement des redevances à échoir, en substituant un concessionnaire présumé solvable à celui qui a cessé de remplir ses obligations.

Droit de sortie. — A la Nouvelle-Calédonie, il n'existe pas de redevance proportionnelle, mais un droit de sortie sur les produits des mines (6). Ce droit de sortie, institué (7) par délibération du conseil général du 14 avril 1917, approuvé par décret du 23 décem-

---

(1) Art. 58 du décret du 19 juillet 1923.

(2) Art. 55 du décret du 22 octobre 1924.

(3) Art. 56 du décret du 8 juillet 1926, et 54 des décrets des 26 octobre 1927, et 20 mai 1928.

(4) Art. 60 du décret du 19 juillet 1923. Le texte est étrange. Les taxes dont le recouvrement est poursuivi par voie de contrainte, après mise en demeure, sont précisément celles qui ne sont pas des contributions directes.

(5) Art. 7 du décret du 29 mai 1931.

(6) Ces deux taxes sont considérées, avec raison, comme inconciliables et faisant double emploi. L'article 38 du décret du 6 juillet 1899 rendu pour toute l'Afrique continentale, encore en vigueur à la Côte des Somalis, institue un droit de 5 % sur la valeur des minerais extraits, exclusif de tout droit de circulation ou de sortie. En Indo-Chine, le décret précité du 12 juillet 1928, qui a établi la redevance proportionnelle, abrogeait celui du 23 novembre 1918 (R. 1919, 1, 29), qui avait créé un droit de sortie. — Le droit de sortie, aux colonies, peut être considéré comme un mode de perception de l'impôt direct.

(7) Il était déjà prévu, en principe, par l'article 18 du décret du 22 juillet 1883, qui en fixait le maximum à 3 % de la valeur des produits, et par l'article 29 du décret du 17 octobre 1896, qui annonçait un décret spécial.

bre suivant (1), a été remanié par délibération du conseil privé du 17 octobre 1924 (2), approuvé par décret du 12 août 1925 (3), puis enfin, par un décret du 31 décembre 1927 (4), qui établit un droit de sortie de 10 % *ad valorem* sur les minerais de chrome, avec réduction lorsque les exportations augmentent ; de 5 % sur les autres minerais, de 3 à 6 % sur les produits de transformation des minerais locaux, avec exemption des houilles, agglomérés et cokes.

Redevance supplémentaire pour défaut ou insuffisance d'exploitation. — Une autre taxe, spéciale à la Nouvelle-Calédonie, est la redevance supplémentaire due en cas de défaut ou d'insuffisance d'exploitation. Il en était déjà question à l'article 29 du décret du 22 juillet 1883. Elle avait disparu du décret du 17 octobre 1896, et celui du 10 mars 1906 ne l'avait instituée, à l'article 50, que pour l'exploitation des placers. Mais les articles 50 à 53 du décret du 28 janvier 1913 la réglementaient en détail, pour toute espèce de mines, et les dispositions de ces articles ont été reproduites avec encore plus de précision par les articles 52 à 55 du décret du 28 août 1927.

L'insuffisance d'exploitation ne peut donner lieu à la perception de la taxe spéciale que cinq ans après l'institution de la concession. Elle résulte de ce que l'exploitation n'a pas produit un minimum d'extraction par hectare et par an, déterminé spécialement pour divers minerais, ou, pour les autres minerais, occupé au moins quatre ouvriers par hectare et par an. Il a paru équitable, lorsqu'un concessionnaire réunit plusieurs concessions, de l'autoriser à compenser l'insuffisance des unes avec l'excédent de production des autres, ou même, lorsqu'un concessionnaire effectue, dans la colonie, la transformation en mattes de minerais extraits, de lui permettre de compléter, jusqu'à une certaine quantité et sous certaines conditions, l'insuffisance d'extraction avec des minerais de même catégorie provenant d'une autre exploitation. L'assiette et le taux de la redevance supplémentaire sont fixés dans les mêmes conditions que la redevance initiale.

Les règles assez compliquées du calcul de cette redevance ont donné lieu à des litiges qui ont été portés devant le Conseil du contentieux administratif de la colonie (5), puis devant le Conseil d'Etat (6). Sans entrer dans les détails des contestations, il faut retenir de ces arrêts que la compétence du conseil général doit être rigoureusement délimitée, et qu'elle a pour objet particulier l'assiette et le tarif de la taxe. Le Conseil général ne peut toucher

(1) R. 1918, 1, 44.
(2) Substitué au conseil général pendant la période transitoire précédant la mise en vigueur du décret du 10 août 1924 (R. 1924, 1, 679).
(3) R. 1926, 1, 219.
(4) R. 1928, 1, 206. — Ce décret vise la loi sur les douanes du 11 janvier 1892, et la « proposition des pouvoirs locaux ». — V. Ch. XI, § 396, p. 159.
(5) V. R. 1922, 3, 126, et 1923, 3, 146, deux des décisions du Conseil de contentieux, des 4 janvier et 12 octobre 1922.
(6) Trois arrêts du 7 mars 1930 (R. 1931, 3, 82).

à ce qui concerne la détermination des superficies inexploitées, et en général aux conditions d'application de la redevance, qui sont régies par le décret du 28 août 1927 (à l'époque du procès, le décret du 28 janvier 1913). Inversement, il n'est pas permis d'aller chercher dans le décret les règles relatives à l'assiette et au tarif, qui ne peuvent résulter que de la délibération du Conseil général. Il a été reconnu également que, lorsque le Conseil général a décidé que la redevance supplémentaire serait égale à la redevance originaire, toute modification apportée à celle-ci s'applique à l'autre de plein droit (1).

SECTION IV

Contrôle et surveillance.

§ 726

Obligations du concessionnaire. — Le contrôle et la surveillance des exploitations font l'objet, dans les différentes colonies, de dispositions presque identiques des décrets miniers (2).

Le concessionnaire est obligé, avant tout, de prévenir l'administration, dans le plus bref délai, de tout accident grave survenu dans une mine ou ses dépendances, et d'avoir en quantités suffisantes, sur les lieux de son exploitation, les médicaments et moyens de secours indispensables à ses ouvriers.

Il est tenu, en outre, de l'obligation générale de conduire les travaux selon les règles de l'art, et d'en confier la direction à un chef de service unique, dont le nom est porté à la connaissance du service des mines et de l'autorité administrative.

Il doit, enfin, tenir à jour, suivant modèle déterminé par le chef de la colonie, 4 plans et registres : 1° un plan des travaux, et, s'il y a lieu, un plan de surface superposable à celui des travaux ; 2° un registre d'avancement des travaux ; 3° un registre de contrôle journalier des ouvriers ; 4° un registre d'extraction, de vente et d'expédition. Les agents du service des mines et tous autres agents à ce autorisés doivent d'ailleurs avoir accès aux travaux et pouvoir les parcourir.

Outre ces trois obligations précises, le concessionnaire doit se soumettre, d'une part, à toutes les mesures particulières ou données par le chef de la colonie, ou même, en cas d'urgence, par les agents locaux, pour faire disparaître les causes de danger que les travaux feraient courir à la sûreté publique, à la sécurité et à l'hygiène des ouvriers mineurs, à la conservation de la mine et des mines voisines, des sources, des voies publiques et des propriétés de la surface ;

(1) V. dans le même sens Conseil du cont. adm. de la Nouvelle-Calédonie du 4 janvier 1922 (R. 1922, 3, 126).

(2) Indo-Chine : art. 62 à 70, et décret du 31 août 1928 (R. 1929, 1, 66). — Guyane : art. 64 à 71. — Océanie : art. 69 à 76. — Madagascar : art. 76 à 81. — Afrique occidentale : art. 71 à 76. — Afrique équatoriale : art. 72 à 77. — Nouvelle-Calédonie : art. 69 à 75. — Togo et Cameroun : art. 69 à 74. — Ces dispositions se rencontraient déjà dans les décrets antérieurs.

d'autre part, aux règlements édictés par le chef de la colonie pour assurer la sécurité et l'hygiène du personnel occupé dans les mines.

Sanctions. — Ces obligations ont trois sortes de sanctions : 1° l'exécution d'office des mesures prescrites, lorsque le concessionnaire n'y obtempère pas, ce qui ne peut avoir lieu qu'en cas d'urgence ou de refus. L'administration peut aussi faire tenir à jour le plan réglementaire, s'il ne l'est pas. Tous les travaux exécutés d'office sont à la charge du concessionnaire ; — 2° l'interdiction, par mesure administrative, de tous travaux entrepris en contravention des lois, décrets et règlements ; — 3° des pénalités.

Les mesures ordonnées par l'administration en conformité des lois et règlements sur les mines ne peuvent jamais donner lieu à indemnité au profit du concessionnaire. Il y a lieu, toutefois, de réserver le cas où l'administration aurait causé au concessionnaire un préjudice supplémentaire par ses procédés excessifs, par exemple, par le caractère brusque et inattendu de ses injonctions (1).

Les pénalités prononcées par les décrets sont de deux sortes : elles répriment des délits et des contraventions. Les délits consistent à détruire, déplacer ou modifier de façon illicite les signaux centres de permis de recherche ou les bornes de concessions ; à se livrer de façon illicite à la recherche ou à l'exploitation de substances minérales. Ils peuvent être commis par des tiers aussi bien que par des concessionnaires. Les contraventions sont spéciales aux concessionnaires : elles consistent à ne pas montrer le signal centre du permis aux agents qualifiés, ou à ne pas entretenir ce signal en bon état ; à ne pas entretenir en bon état les bornes de la concession ; à ne pas observer les lois et coutumes relatives au respect des tombeaux ; et d'une façon générale, à contrevenir aux obligations imposées aux concessionnaires par les décrets ou aux injonctions régulières de l'administration.

Tout ce qui vient d'être dit des concessionnaires s'applique également aux titulaires des permis de recherche.

Une des mesures qui ont été le plus souvent prises par l'administration pour assurer le contrôle de l'extraction consiste à soumettre la circulation et le commerce des produits extraits à la condition d'en laissez-passer ou même à une taxe. Ce procédé a été surtout appliqué à l'or et aux métaux précieux. A la Guyane, la vente et la circulation de l'or, déjà réglementées par un arrêté du gouverneur du 20 octobre 1876, l'ont été par l'article 36 du décret minier du 18 mars 1881, puis par le décret spécial du 20 juillet 1901 (2), puis, en ce qui concerne la taxe, par délibérations du Conseil général des 4-12 janvier 1907, approuvées par décret du 27 août 1908 (3).

(1) Conseil d'Etat, 22 novembre 1929 (R. 1931, 3, 13). Déjà, par plusieurs arrêts rendus en matière de concession de terrains, le Conseil d'Etat, tout en refusant une indemnité au concessionnaire à raison des actes, desomissions ou des lenteurs de l'administration, avaient réservé le cas de « mauvais vouloir » ou de « négligence inexcusable » (19 juillet 1918, R. 1920, 3, 232 ; 2 mars 1923, R. 1924, 3, 24 ; 17 février 1926, R. 1926, 3, 152).

(2) R. 1901, 1, 273.

(3) R. 1909, 1, 401.

et modifiées par délibération du 26 août 1913, approuvée par décret du 24 juin 1914 (1). A Madagascar, le pouvoir de réglementer le commerce et la circulation de l'or, des métaux précieux et des pierres précieuses avait été expressément conféré au gouverneur général par l'article 28 du décret minier du 23 mai 1907, Un arrêté avait en effet été rendu le 30 octobre 1908 (2). Un nouvel arrêté du 8 décembre 1923 (3), rendu en exécution de l'article 105 du décret minier du 19 juillet précédent, qui confirme les pouvoirs du gouverneur général, réglemente la circulation de tous les produits miniers, et en particulier des matières précieuses. Le laissez-passer exigé par ces arrêtés doit relater avec l'exactitude la plus précise, les mentions et quantités qui doivent y être portées, sous peine d'être considéré comme inexistant (4).

SECTION V

Compétence.

§ 727

Généralités. — La compétence en matière minière, aux colonies (5), a été déterminée par de nombreuses dispositions des décrets miniers, dont l'application est parfois assez délicate (6).

Conseil du contentieux administratif. — Tous ces décrets contiennent une disposition commune et générale, aux termes de laquelle « tous recours et constatations auxquels donnent lieu les actes administratifs rendus en exécution du présent décret sont de la compétence du Conseil du contentieux administratif » (7). Plusieurs ajoutent que ce conseil statue après avoir appelé le gouverneur (commissaire de la République, gouverneur général) à présenter ses observations, et que le chef de la colonie et les parties pourront faire appel devant le Conseil d'Etat (8).

(1) R. 1914, 1, 801.

(2) R. 1910, 1, 37. — Des arrêtés sur la matière avaient déjà été pris les 20 février 1905 et 28 février 1906 (R. 1906, 1, 441).

(3) R. 1924, 1, 725. — Complété par arrêté du 15 mars 1929 (R. 1930, 1, 526).

(4) Crim. cass. 22 décembre 1902 (R. 1904, 3, 18).

(5) V. Ch. VI, § 221, p. 550. Les explications sommaires données au chapitre du droit administratif doivent être complétées par ce qui va suivre.

(6) Il faut bien reconnaître que la rédaction des articles des décrets qui traitent de la compétence laisse à désirer. Il en est qui autorisent le titulaire d'un permis à introduire une « demande de pourvoi » devant le chef de la colonie en conseil privé (Afrique occidentale, art. 27 ; Afrique équatoriale, art. 26, et d'autres encore). Les textes originaires des articles 71 du décret du 26 janvier 1912 pour l'Indo-Chine, et 76 du décret du 28 janvier 1913 pour la Nouvelle-Calédonie, ouvraient un recours « pour excès de pouvoir » devant le Conseil du contentieux administratif. Le texte a été rectifié par décrets du 12 novembre 1916 (R. 1917, 1, 44).

(7) Indo-Chine : art. 71. — Guyane : art. 72. — Océanie : art. 77. — Madagascar : art. 82. — Afrique occidentale : art. 77. — Afrique équatoriale : art. 78. — Nouvelle-Calédonie : art. 77. — Togo et Cameroun : art. 75. — Il en était de même des décrets antérieurs.

(8) Indo-Chine, Afrique occidentale, Afrique équatoriale, Nouvelle-Calédonie, Togo et Cameroun.

L'application de ce principe est fréquente et variée.

C'est ainsi que le Conseil du contentieux administratif est compétent — à l'exclusion du Conseil d'Etat statuant sur un recours pour excès de pouvoir,— pour connaître d'un recours contre l'institution d'une concession ou d'un permis d'exploitation (1), ou contre un refus de concession (2).

Il en est de même du recours contre la délivrance, le refus ou l'annulation d'un permis de recherches (3).

Cette compétence n'a qu'une limite : suivant le principe classique, le Conseil du contentieux administratif ne peut pas délivrer lui-même le permis ou la concession dont le refus fait l'objet du recours (4).

C'est également au Conseil du contentieux administratif que doit être porté tout recours contre une décision interdisant ou suspendant les recherches (5), ou contre une décision faisant à un concessionnaire l'application d'un nouveau décret minier (6) ; ou contre une décision de déchéance (7) ; ou contre l'autorisation accordée par le gouverneur d'établir des magasins à l'intérieur d'une autre mine (8), ou même contre des délibérations du Conseil général fixant le mode d'assiette, le tarif et les règles de perception des taxes et redevances minières, considérées comme contraires aux droits résultant d'un acte de concession (9).

La communication du dossier, par le Conseil du contentieux, au gouverneur général, pour l'appeler à présenter ses observations, prescrite par plusieurs décrets, n'est qu'une formalité de procédure, et n'a pas pour résultat de faire du gouverneur ou du gouverneur général une partie au procès, à moins qu'il n'y représente la colonie ou le gouvernement général si ceux-ci ont un intérêt dans l'affaire. C'est en ce sens et avec cette restriction que doit être entendu le

(1) Conseil d'Etat, 20 décembre 1918 (R. 1920, 3, 237) ; 25 juillet 1919 (R. 1919, 3, 230) ; 5 mai 1922 (R. 1924, 3, 171).

(2) Conseil d'Etat, 21 janvier 1931 (R. 1931, 1, 187).

(3) Conseil d'Etat, 11 juillet 1902 (Guyane, R. 1902, 3, 132) ; Conseil du cont. adm. de la Nouvelle-Calédonie, 15 novembre 1910 (R. 1911, 3, 213) ; Conseil d'Etat, 26 juillet 1912 (Madagascar, R. 1912, 3, 265, 268 et 272) ; 28 février 1913 (Madagascar, R. 1913, 3, 162) ; 18 avril 1913 (Nouvelle-Calédonie, R. 1913, 3, 172) ; 20 juin 1913 (Madagascar, R. 1913, 3, 194) ; Trib. civil de Nouméa, 27 août 1919 (R. 1920, 3, 107) ; Conseil du cont. adm. de la Nouvelle-Calédonie, 4 novembre 1920 (R. 1920, 3, 295).

(4) Conseil d'Etat, 26 juillet 1912 précité (second arrêt).

(5) Conseil d'Etat, 15 février 1919 (R. 1921, 3, 67).

(6) R. 11 mai 1919 (R. 1930, 3, 198).

(7) Indo-Chine : art. 49. — Guyane : art. 50. — Océanie : art. 56. — Madagascar : art. 65. — Afrique occidentale : art. 56, 57, 58, 59. — Afrique équatoriale : art. 57, 58, 59, 60. — Nouvelle-Calédonie : art. 56. — Togo et Cameroun : art. 55, 56, 57, 58.

(8) Conseil d'Etat, 22 mai 1914 (R. 1914, 3, 187, Guyane). Il résulte même du texte de cet arrêt que le Conseil du contentieux administratif est compétent pour connaître du recours contre l'arrêté général en vertu duquel l'autorisation a été délivrée, et contre la décision implicite de rejet résultant du silence du ministre des colonies. Il y aurait sans doute quelque réserve à faire sur ce dernier point, ne fût-ce qu'au point de vue des délais de recours. D'autre part, si un arrêté était déféré isolément au Conseil d'Etat par un recours pour excès de pouvoir, ce recours serait recevable, le Conseil du contentieux étant incompétent pour en connaître.

(9) Conseil d'Etat, 13 février 1914 (R. 1914, 3, 84).

texte susvisé, qui admet le chef de la colonie à interjeter appel de la décision du Conseil du contentieux (1).

Conformément au principe général en matière de recours au Conseil du contentieux administratif (2), aucun délai n'est imparti à la requête lorsqu'elle ne consiste pas en un recours contre un acte administratif. C'est ainsi que n'est assujettie à aucun délai une demande tendant à faire préciser les limites d'une concession (3).

La compétence du Conseil du contentieux administratif s'étend d'ailleurs aux cas où le litige prend la forme d'une demande en indemnité dirigée contre la colonie pour faute de service (4), ou d'une demande en interprétation sur renvoi de l'autorité judiciaire (5).

Elle ne cesse que dans le cas où tout recours est impossible, l'administration ayant usé d'un pouvoir discrétionnaire (6).

§ 728

Litiges entre particuliers. — La difficulté commence lorsqu'il s'agit de litiges entre particuliers.

D'après les principes du droit commun, ces litiges sont de la compétence des tribunaux ordinaires, sauf à ces tribunaux, s'il se présente une question préjudicielle d'interprétation ou de validité d'un acte administratif, à renvoyer cette question à l'autorité administrative et à surseoir à statuer en attendant (7).

Ces principes sont, toutefois, difficiles à concilier avec les textes.

Les anciens décrets miniers, aujourd'hui abrogés, du 22 juillet 1883 pour la Nouvelle-Calédonie, du 16 octobre 1888 pour le Tonkin, du 17 octobre 1896, pour la Nouvelle-Calédonie, et du 23 février 1897 pour l'Annam et le Tonkin, contenaient tous un article qui attribuait expressément compétence à l'autorité judiciaire pour connaître de toutes contestations entre particuliers (8). Cette disposition

(1) Conseil d'Etat, 20 janvier 1922 (R. 1923, 3, 203).

(2) V. Ch. VI, § 235, p. 560.

(3) Conseil d'Etat, 6 juin 1930 (R. 1932, 3, 10).

(4) Conseil d'Etat, 18 avril 1912 (R. 1913, 3, 171) ; 3 mars 1922 (R. 1923, 3, 70). Tribunal de 1re instance de Nouméa, 16 août 1916 (R. 1927, 3, 274) ; 26 mars 1919 (R. 1921, 3, 49).

(5) Conseil d'Etat, 20 avril 1923 (R. 1924, 3, 66). — V. plus loin, § 729, p. 785.

(6) Ainsi, le refus ou le retrait de l'autorisation personnelle ne peut donner lieu à aucun recours (D. 27 févr. 1924, art. 3).

(7) Conseil du cont. adm. Nouvelle-Calédonie, 16 mars 1922 (R. 1922, 3, 127). Cour d'appel de Nouméa, 20 octobre 1923 (R. 1924, 3, 161). — Le principe a été très nettement appliqué par l'arrêt de cassation de la Chambre civile du 4 juin 1919 (R. 1919, 3, 175), dans une espèce où la question d'interprétation à renvoyer à l'autorité administrative paraissait pourtant à peine douteuse : il s'agissait de savoir si une concession de terrains, au Tonkin, comprenait les mines pouvant exister dans les tréfonds, alors que cette concession, datant de 1894, était postérieure au décret du 16 octobre 1888, dont l'article 18 était péremptoire : « le droit d'exploiter une mine s'acquiert par voie de prise de possession, dans les régions qui n'ont pas été affectées aux adjudications publiques, ou par voie d'adjudication publique ».

(8) Art. 74 du décret du 16 octobre 1888 : « L'autorité judiciiare connaît de toutes contestations entre particuliers, nées de l'exécution du présent décret, et notamment de toutes indemnités qui peuvent être dues par les explorateurs ou exploitants à des propriétaires de la surface ou à des exploitants de mines ». Même texte à l'ar-

générale a disparu de tous les décrets postérieurs, par suite de tous ceux qui sont actuellement en vigueur. C'est dans les dispositions éparses de ces décrets qu'il faut chercher les règles de la compétence sur les litiges entre particuliers.

En ce qui concerne, d'abord, les indemnités dues aux propriétaires de la surface ou aux autres exploitants, elles sont, partout, réglées par les tribunaux (1).

Pour les indemnités dues aux indigènes, dont il a été question plus haut (2), les articles 63 du décret du 22 octobre 1924, pour l'Afrique occidentale, 64 du décret du 8 juiller 1926, pour l'Afrique équatoriale, attribuent compétence au lieutenant-gouverneur, qui statue en conseil d'administration sur le rapport de trois experts nommés, deux par chacun des intéressés et le troisième par le lieutenant-gouverneur. S'il s'agit de contestations avec les indigènes autres que celles qui portent sur le règlement d'une indemnité, l'article 18 du décret de l'Afrique occidentale attribue compétence au commandant ou à l'administrateur du cercle ou de la circonscription, sauf appel dans le délai de six mois devant le tribunal de première instance ou la justice de paix à compétence étendue de la région : disposition très spéciale, qui doit probablement s'entendre en ce sens que le litige est de la compétence des tribunaux, sauf procédure administrative préliminaire.

En ce qui touche les litiges élevés entre particuliers sur la validité des permis de recherche ou des concessions, ou les droits de priorité sur ces permis ou concessions, la compétence n'est pas réglée partout de la même manière.

Il est essentiel de rappeler tout d'abord que ces litiges se produisent généralement sous forme d'opposition à la délivrance d'un permis ou à l'octroi d'une concession, opposition qui se formule au cours de l'enquête. Mais ils ne prennent pas nécessairement cette forme. L'octroi du permis ou de la concession n'emporte en effet, forclusion et décision définitive qu'en ce qui concerne l'empiètement sur des terrains réservés aux adjudications ou interdits aux recherches. Une fois la concession accordée, aucune contestation ne peut plus être soulevée de ce chef. Les droits des tiers, par contre, ne subissent aucune atteinte, et la délivrance du permis et de la concession n'empêche pas de les faire valoir (3). Le litige peut donc

ticle 77 du décret du 23 février 1897. — Art. 62 du décret du 20 août 1883, littéralement reproduit par celui du 17 octobre 1896 : « Les contestations entre particuliers nées de l'exécution du présent décret qui ne sont pas exceptionnellement dévolues par lui à la juridiction administrative ressortissent à l'autorité judiciaire ». Les exceptions étaient précisées par l'article 63, qui attribuait au Conseil du contentieux administratif la connaissance des contestations relatives, soit aux indemnités dues aux explorateurs évincés, soit à l'interprétation des clauses des actes de concession.

(1) Indo-Chine : art. 53, 55, 56, 57, 60. — Guyane : art. 57, 58, 62. — Océanie : art. 61, 62, 63, 67. — Madagascar : art. 72, 73, 74, 75. — Afrique occidentale : art. 65, 66, 69. — Afrique équatoriale : art. 65, 66, 67, 70. — Nouvelle-Calédonie : art. 60, 62, 63, 67. — Togo et Cameroun : art. 62, 63, 64, 67.

(2) § 716, p. 762.

(3) Indo-Chine : art. 36. — Guyane : art. 25 et 43. — Océanie : art. 24 et 42. — Madagascar : art. 24 et 53. — Afrique occidentale : art. 28 et 48. — Afrique équatoriale : art. 27 et 49. — Nouvelle-Calédonie : art. 26 et 45. — Togo et Cameroun : art. 27 et 47. — Les plus explicites de ces textes sont ceux du décret de Madagascar :

s'engager à toute époque : mais la compétence reste évidemment la même.

Or, la compétence en matière d'oppositions à la demande de concession est attribuée aux tribunaux par les décrets de l'Indo-Chine (1), de l'Afrique occidentale (2), de l'Afrique équatoriale (3), du Togo et du Cameroun (4). Elle est également attribuée aux tribunaux, mais seulement quand la contestation porte sur la propriété du permis, à Madagascar (5), et en Nouvelle-Calédonie(10). Enfin, à la Guyane (6) et en Océanie (7), elle est attribuée au Conseil du contentieux administratif.

En matière de refus de permis, les articles 27 en Afrique occidentale, 26 en Afrique équatoriale, 27 en Nouvelle-Calédonie, 26 au Togo et au Cameroun, ouvrent à l'intéressé, devant le lieutenant-gouverneur,gouverneur ou commissaire de la République, un recours qu'ils qualifient de « demande de pourvoi », sans préjudice de son droit de recours devant les tribunaux compétents. Cette disposition assez étrangement rédigée doit sans doute s'entendre en ce sens que le demandeur à qui le permis a été refusé peut user du recours administratif hiérarchique, lequel n'est pas exclusif du recours contentieux devant le Conseil du contentieux administratif, toujours ouvert en principe, mais qu'il peut aussi s'adresser aux tribunaux lorsque son recours est fondé sur une contestation de propriété ou autre, attribuée à la juridiction ordinaire par les dispositions relatées ci-dessus.

§ 729

Questions préjudicielles. — Les textes qui donnent compétence aux tribunaux pour statuer sur les oppositions ou certaines d'entre elles portent tous qu'en cas d'opposition, le gouverneur ou gouverneur général surseoit à statuer jusqu'à ce que les tribunaux se soient prononcés.

Inversement, lorsque les tribunaux sont saisis d'un litige de leur compétence, on peut se demander s'ils ne doivent pas surseoir à statuer et renvoyer les parties à saisir l'autorité administrative des questions préjudicielles de son ressort, et avant tout des questions d'interprétation des permis ou des concessions et de

— Art. 24 : La délivrance du permis ne préjuge pas de son défaut de validité pouvant résulter du fait que la demande originaire était entachée d'un vice fondamental ultérieurement constaté. — Art. 53 : La concession peut être contestée par les titulaires du permis de recherches ou de concessions encore en vigueur et dont les titres déterminés par l'ordre de priorité d'enregistrement au district des demandes de permis de recherches sont antérieurs à celui du titulaire de la concession.

(1) Art. 33.
(2) Art. 45 et 46.
(3) Art. 46 et 47.
(4) Art. 44 et 45.
(5) Art. 49 et 50.
(6) Art. 41 et 42.
(7) Art. 40. — Il en est de même du permis de recherche, aux termes de l'article 25. V. par application d'un texte antérieur, mais identique, Conseil d'Etat, 11 juillet 1902 (R. 1902, 2, 132).

détermination des limites qui leur ont été assignées. C'est bien ce qui a été jugé, d'après les principes généraux, par l'arrêt précité de la Chambre civile du 4 juin 1919 (1).

Pourtant la question est douteuse. A l'époque où certains décrets établissaient en principe la compétence judiciaire pour statuer sur les contestations entre particuliers, quelques-uns d'entre eux rendaient l'expertise obligatoire, ainsi que les conclusions du ministère public sur les rapports d'expertise (2). Lorsque le litige portait sur une contestation de limites, cette expertise devait nécessairement porter sur l'application du plan sur le terrain. Les récents décrets ne rendent plus l'expertise obligatoire, mais plusieurs d'entre eux portent que « dans tous les cas où des contestations entre particuliers, concernant des empiètements de périmètres de recherche ou de concessions de mine, sont portées devant les tribunaux civils, les rapports et avis du service des mines peuvent tenir lieu de rapports d'experts » (3). C'est là une procédure qui ferait certainement double emploi avec un renvoi de la question préjudicielle à l'autorité administrative, et qui offre les mêmes garanties, puisque c'est, en définitive, sur le vu de ces rapports et avis du service des mines qu'il sera statué, quelle que soit la procédure suivie.

Aussi plusieurs jugements et arrêts — rendus, il est vrai, à Madagascar, où le décret minier ne contient pas les dispositions ci-dessus relatées — ont-ils prononcé au fond sans renvoyer à l'autorité administrative aucune question préjudicielle (4).

§ 730

Matière répressive. — En matière de contraventions et de délits, la compétence répressive appartient aux tribunaux. Le chef d'entreprise peut être poursuivi personnellement et encourir une responsabilité, non pas seulement civile, mais pénale (5).

Recours hiérarchique et non contentieux. — Enfin, certains recours, de caractère purement administratif et non contentieux, sont tranchés par le chef de la colonie. Ainsi, c'est le gouverneur, gouverneur général ou commissaire de la République qui décide

(1) V. aussi Cour d'appel de Madagascar, 1er septembre 1917 (R. 1917, 3, 155).

(2) Décrets des 22 juillet 1883 et 17 octobre 1896 (Nouvelle-Calédonie), art. 62.

(3) Afrique occidentale, art. 78. — Afrique équatoriale, art. 79. — Nouvelle-Calédonie, art. 78 (la disposition se trouvait déjà à l'article 77 du décret du 28 janvier 1913). — Togo et Cameroun, art. 76.

(4) Trib. de 1re instance de Tananarive, 13 juin 1916 (R. 1917, 3, 173), qui désigne un expert pour vérifier l'empiétement. — Cour d'appel de Madagascar, 7 novembre 1917 (R. 1918, 3, 38). — Cependant d'autres décisions reconnaissent l'existence d'une question préjudicielle (Cour d'appel de Madagascar, 24 octobre 1913, R. 1914, 3, 73 ; 1er septembre et 3 novembre 1915, R. 1917, 3, 154). — On pourrait aussi contester le caractère d'acte administratif de la détermination des limites, en faisant observer que ces limites sont tracées par le demandeur en permis ou en concession (V. note sous Trib. de 1re instance de Nouméa, 27 août 1919). Mais l'administration fait ces limites siennes en accordant le permis, et surtout la concession.

(5) Crim. cass. 2 déc. 1926 (R. 1927, 3, 37).

des contestations relatives au classement légal d'une substance (1). C'est aussi le chef de la colonie qui statue en conseil privé sur les mesures à prendre concernant l'usage commun des voies publiques (2).

SECTION VI

Service et personnel.

§ 731

Textes. — Le service et le personnel des mines est en majeure partie, et notamment en ce qui concerne l'administration centrale, commun aux mines et aux travaux publics. Il a été étudié au Chapitre VIII, § 283, et au Chapitre XIX, §§ 667 et 668.

Pourtant, dans plusieurs colonies, notamment à Madagascar, en Nouvelle-Calédonie et en Indo-Chine, des services ou cadres spéciaux ont été constitués par arrêtés locaux.

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 23 novembre 1906 (3) avait rendu le service des mines autonome. Abrogé par les arrêtés des 1er janvier et 17 février 1908 (4), est arrêté a été remis en vigueur par arrêté du 23 décembre 1910 (5). Un arrêté du 24 février 1908 (6) divisait la colonie en 7 circonscriptions minières ou commissariats. Le 28 novembre 1913 (7), un arrêté du gouverneur général créait et organisait un cadre local des mines, placé sous les ordres du chef du service des mines de la colonie, et comprenant des contrôleurs principaux, des contrôleurs, des commis principaux, des commis, des chimistes et géologues principaux, des chimistes et géologues. — Un arrêté du 28 février 1922 (8) a créé un comité consultatif des mines, obligatoirement appelé à donner son avis dans tous les cas prévus par les décrets et règlements en vigueur, et en outre, sur tous les projets de décrets et arrêtés, et sur les conventions portant acquisition, cession ou amodiation d'un permis de recherche ou d'une concession de mines par la colonie. Enfin, un arrêté du 9 décembre 1922 (9) a réorganisé le service des mines, qui comprend une direction à Tananarive

(1) Indo-Chine : art. 6. — Guyane : art. 8. — Océanie : art. 7. — Madagascar : art. 5. — Afrique occidentale : art. 6. — Afrique équatoriale : art. 6. — Nouvelle-Calédonie : art. 8. — Togo et Cameroun : art. 4.

(2) Guyane : art. 59. — Océanie : art. 64. — Afrique occidentale : art. 67. — Afrique équatoriale : art. 68. — Nouvelle-Calédonie : art. 64. — Togo et Cameroun : art. 65.

(3) R. 1908, 1, 38.

(4) R. 1909, 1, 616 et 623.

(5) R. 1912, 1, 489.

(6) R. 1909, 1, 625. — Modifié les 27 novembre 1911, 20 avril 1914 et 3 décembre 1914 (R. 1916, 1, 623).

(7) R. 1915, 1, 254. — Modifié le 28 juillet 1921, le 12 décembre 1921 (R. 1922, 1, 956), les 8 et 25 juillet 1922 et le 14 octobre 1924 (R. 1925, 1, 619).

(8) R. 1923, 1, 862.

(9) R. 1923, 1, 914.

et des services régionaux à Tananarive, Fianarantsoa et Tamatave, ayant à leur tête des ingénieurs des mines qualifiés de « commissaires des mines », chefs des circonscriptions.

A la Nouvelle-Calédonie, l'article 1er du décret du 5 juillet 1899 (1) a placé le service des mines sous la direction d'un agent nommé par le ministre des colonies, qui fixe ses attributions et son traitement. Le 17 mars 1902, un arrêté du gouverneur donnait l'autonomie au service des mines. Le personnel de ce service, auquel a été rattaché le service topographique, a été réorganisé par arrêté du 16 mars 1915 (2), refondu le 18 mars 1921 (3) et le 20 mai 1921 (4).

En Indo-Chine, l'arrêté du gouverneur général du 19 février 1907 (5), divisant le service des travaux publics en circonscription, avait créé une circonscription des mines, comprenant, pour toute l'Indo-Chine, le contrôle et la surveillance des mines, minières et carrières. Le service et le personnel de cette circonscription ont été réorganisés par arrêté du 25 janvier 1909 (6). Le 26 mai 1913 (7), un autre arrêté créait un conseil consultatif. Un arrêté du 11 septembre 1917 (8), qui créait, à la circonscription des mines, un cadre de préparateurs et d'aides-chimistes indigènes, a été abrogé et remplacé par arrêté du 5 juillet 1928 (9). Le statut du personnel de la direction des mines a fait l'objet d'un arrêté du 20 juin 1921 (10). Enfin, un arrêté du 26 août 1929 (11) a organisé l'inspection générale.

Il convient enfin dementionner, à la Guyane, les arrêtés du gouverneur du 2 juillet 1918(12) et du 6 février 1931 (13), instituant un comité consultatif ; en Océanie, l'arrêté du gouverneur du 16 août 1926 (14), créant un service des mines, rattaché au service des travaux publics ; au Cameroun, l'arrêté du commissaire de la République du 22 mai 1931 (15), déterminant l'organisation et le fonctionnement du service des mines.

---

(1) R. 1899, 1, 250.
(2) R. 1917, 1, 165.
(3) R. 1923, 1, 208.
(4) R. 1923, 1, 214. — Modifié le 28 décembre 1923 (R. 1926, 1, 480).
(5) R. 1908, 1, 108.
(6) R. 1910, 1, 223. — Complété le 10 janvier 1913 (R. 1915, 1, 452).
(7) R. 1915, 1, 718.
(8) R. 1919, 1, 179.
(9) R. 1929, 1, 557.
(10) R. 1922, 1, 630. — Modifié le 6 novembre 1930 (R. 1931, 1, 404).
(11) R. 1930, 1, 335. — Modifié le 13 septembre 1930 (R. 1931, 1, 400).
(12) R. 1921, 1, 531.
(13) J. O. Guyane 14 février 1931.
(14) R. 1921, 1, 542.
(15) R. 1932, 1, 569.

CHAPITRE XXI

HYGIENE ET SANTE PUBLIQUE

par M. H. SAMBUC

SECTION Ire

Organisation des services et réglementation

§ 732

Généralités. — Les services de santé et d'hygiène ont, aux colonies, une importance toute particulière, à raison du climat, et aussi de l'ignorance des indigènes, de l'inexistence à peu près complète de toute médecine, des conditions d'insalubrité au milieu desquelles ils vivent, et enfin des redoutables maladies contagieuses particulières aux colonies, parmi lesquelles il suffit de citer la lèpre, la fièvre jaune et la maladie du sommeil.

Les services de santé du ministère des colonies ont donc à pourvoir, en outre des attributions normales qui incombent à des services analogues dans la métropole (troupes coloniales, établissements hospitaliers, etc...) à des besoins particuliers de toute espèce, nécessitant un nombreux personnel, des établissements spéciaux, et qui font de ces services un des rouages les plus essentiels de l'administration coloniale.

Les principaux textes concernant ces services sont, dans l'ordre chronologique :

le décret du 17 août 1894, constituant au ministère des colonies une inspection générale du service de santé, modifié par décret du 11 février 1910 (1) ;

le décret du 11 juin 1901, réglementant l'administration des troupes coloniales, modifié par décret du 6 mai 1904 (2) ;

le décret du 4 novembre 1903, relatif au fonctionnement du service de santé aux colonies (3) ;

le 3e décret du 21 juin 1906, relatif à l'organisation du corps de santé des troupes coloniales (4), remplacé par le décret du 6 avril 1930 sur le même objet (5) ;

le décret du 12 octobre 1910, instituant un service spécial et central de santé au ministère des colonies, modifié par décret du 1er novembre 1924 (6) ;

(1) R. 1910, 1, 139.
(2) R. 1901, 1, 228, et 1904, 1, 361.
(3) R. 1904, 1, 81.
(4) R. 1906, 1, 397.
(5) R. 1930, 1, 380.
(6) R. 1911, 1, 96, et 1925, 1, 5.

le décret du 18 septembre 1926, créant une inspection mobile du service de santé aux colonies, modifié par décrets des 22 décembre 1927, 30 janvier 1929 et 23 novembre 1930 (1) ;

le décret du 7 décembre 1926, créant un cadre d'officiers de santé et d'officiers de santé militaires indigènes (2).

§ 733

Organisation générale. — § Aux termes de l'article 1er du décret du 20 novembre 1903, les services de santé coloniaux comprennent :

En France : 1° le service de l'administration centrale du département des colonies ; 2° le service des établissements relevant du ministère des colonies ;

Aux colonies : 1° le service de santé des troupes coloniales (corps et formations sanitaires exclusivement militaires) ; 2° le service des établissements hospitaliers du service général ; 3° le service de la police sanitaire, des épidémies, de l'hygiène et de la santé publique ; 4° le service des personnels ou des établissements locaux, municipaux ou spéciaux (établissements pénitentiaires, etc...).

Le service de santé colonial en France, ainsi que les services de santé aux colonies énumérés ci-dessus sous les nos 1 et 2, sont assurés par des officiers du corps de santé des troupes coloniales (médecins et pharmaciens), par des agents comptables du service de santé des troupes coloniales, et par des infirmiers militaires des troupes coloniales, français ou indigènes (3).

Les services de santé aux colonies énumérés ci-dessus sous les numéros 3 et 4 sont assurés par du personnel civil et au besoin par du personnel du corps de santé colonial placé en activité, hors cadres (4).

§ 734

Services de santé coloniaux en France. — Administration centrale du ministère des colonies. — L'administration centrale consiste en une inspection générale des services de santé coloniaux, chargée de l'étude technique de toutes les affaires sanitaires et de l'hygiène aux colonies (5). L'article 1er du décret du 9 novembre 1924 a rattaché à cette inspection générale le service spécial et central de santé créé, au ministère des colonies, par le décret du 12 octobre 1910.

L'inspection générale des services de santé coloniaux a à sa tête un médecin inspecteur général, assisté d'un conseil supérieur de santé. Le médecin inspecteur général a dans ses attributions : 1° les questions se rapportant à l'organisation et au fonctionnement des services médicaux et sanitaires civiles ; à l'exercice de

(1) R. 1926, 1, 685.
(2) R. 1927, 1, 14 ; 1928, 1, 128 ; 1929, 1, 295, et 1931, 1, 140.
(3) Art. 2 du décret du 4 novembre 1903.
(4) Art. 3 du même décret.
(5) Art. 4 du même décret, et décret du 17 août 1894.

la médecine aux colonies ; à la police sanitaire ; aux mouvements démographiques (matériel, personnel, formations), etc.) ; 2° les questions se rapportant à l'organisation et au fonctionnement des services médicaux et sanitaires du service général et des troupes (matériel, personnel, formations sanitaires, prévisions budgétaires, emploi des crédits, etc.) (1).

Le décret précité du 18 septembre 1926, qui a créé une inspection mobile du service de santé aux colonies, a conféré cette fonction au médecin inspecteur général chargé de l'inspection technique, dans les gouvernements généraux et les territoires sous mandat, des services médicaux et sanitaires, et de l'étude, sur place, des diverses mesures se rapportant à la protection de la santé publique et au développement des races indigènes.

Pendant ses inspections aux colonies, l'inspecteur général est remplacé en France par le médecin inspecteur principal qui lui est adjoint (2).

Service des établissements sis en France et relevant du département des colonies. — Ce service comprend le service des établissements organisés en vue des besoins des troupes aux colonies, dans les conditions spécifiées par l'article 2 du décret du 11 juin 1907, et en outre le service des ports. Ce dernier service comporte la visite et l'assistance médicale du personnel colonial et militaire, à l'arrivée et au départ ou en service dans les ports, la réception des vivres, denrées ou matériel, etc.

Services de santé aux colonies. — Dans chaque colonie, le service de santé est dirigé par un médecin du corps de santé des troupes coloniales qui prend le titre de directeur du service de santé de la colonie (1). Cet officier est désigné par le ministre de la guerre, après entente avec le ministre des colonies. Il est assisté d'un conseil de santé (2). Il a sous son autorité : 1° le service des troupes coloniales ; 2° le service des établissements hospitaliers du service général qui sont destinés à assurer les soins nécessaires à tout le personnel militaire et civil de la colonie ; 3° les services de la police sanitaire, des épidémies, de l'hygiène et de la santé publique.

Le directeur de la santé de chaque colonie peut être chargé, en outre, d'assurer, soit la direction, soit l'inspection et le contrôle, selon les ordres du ministre des colonies ou les arrêtés du gouverneurs, du personnel et des établissements locaux, municipaux ou spéciaux, tels que les services pénitentiaires.

En ce qui concerne spécialement l'Indo-Chine, les services sanitaires et médicaux y ont été organisés, après plusieurs arrêtés locaux, par décret du 25 octobre 1909 (5), puis par décrets du 27 juin et 1er août 1914 (6), puis enfin par décret du 15 juillet

(1) Art. 2 du décret du 1er novembre 1924.
(2) Art. 1er et 3 du décret du 18 septembre 1926.
(3) Art. 7 du décret du 4 novembre 1903.
(4) Art. 8 du même décret.
(5) R. 1910, 1, 174.
(6) R. 1915, 1, 122. V. l'arrêté du gouverneur général du 1er août 1914 (inexactement daté du 21 juin), R. 1916, 1, 307.

1931 (1). Aux termes de ce dernier décret, les services sanitaires et médicaux comportent, outre ceux des troupes, ceux de l'hygiène et de la médecine préventives, de l'assistance médicale et sociale, de la police sanitaire maritime et terrestre, et des établissements hospitaliers du service général. Les services civils sont dirigés par un inspecteur général de l'hygiène et de la santé publiques, nommé par décret et relevant directement du gouverneur général.

Service des troupes coloniales. — L'étude de ce service, ayant pour objet des corps et des formations sanitaires entièrement militaires, ne rentre pas dans le cadre du présent chapitre.

Etablissements hospitaliers du service général. — L'article 256 de la loi de finances du 13 juillet 1925 (2) a autorisé le ministre des colonies à faire passer les établissements hospitaliers du service général, aux colonies, sous l'autorité et la surveillance de l'autorité locale, le budget de ces établissements devenant alors autonome et étant incorporé au budget local. En exécution de cette disposition, dans la plupart des colonies, les établissements en question ont été placés sous l'autorité et la surveillance de l'autorité locale (3).

Dans les autres colonies les établissements hospitaliers du service général demeurent soumis au règlement ministériel du 2 août 1912 sur le fonctionnement des services médicaux coloniaux hospitaliers et régimentaires (4).

Depuis, divers textes ont fixé le statut des infirmières appelées à servir dans les établissements hospitaliers du service général aux colonies (5).

§ 735

Services de la police sanitaire, des épidémies, de l'hygiène et de la santé publique. — Ces services ont fait l'objet soit de règlements généraux, soit de règlements particuliers à chaque colonie.

---

(1) R. 1932, 1, 67.

(2) R. 1926, 1, 4.

(3) *Afrique occidentale :* décret du 10 avril 1926 (R. 1926, 1, 494), modifié par décret du 16 février 1928 (R. 1928, 1, 400) ; arrêté du gouverneur général du 3 mai 1926, modifié par arrêté du 27 novembre 1926 (R. 1927, 1, 272) et par arrêté du 30 juin 1928 (R. 1929, 1, 353). — *Madagascar :* décret du 22 octobre 1926 (R. 1927, 1, 128), modifié par décret du 16 février 1928 (R. 1928, 1, 400) ; arrêtés du gouverneur général des 30 décembre 1926, 9 décembre 1927, 7 février 1928 (R. 1928, 1, 505) et 2 août 1930 (R. 1931, 1, 603). — *Afrique équatoriale :* décret du 4 mai 1927 (R. 1927, 1, 487), modifié par décret du 16 février 1928 (R. 1928, 1, 400). — *Indo-Chine :* décret du 27 juillet 1928 (R. 1928, 1, 680). — *Nouvelle-Calédonie :* décret du 31 mars 1930 (R. 1930, 1, 268).

(4) Ce règlement ne parait pas avoir été inséré dans les publications officielles.

(5) Décret et instruction ministérielle du 27 avril 1927 (R. 1927, 1, 456), modifié par décrets des 11 février 1928 (R. 1928, 1, 244) et 8 septembre 1930 (R. 1931, 1, 33). Décret du 15 juillet 1927, sur le régime de retraite des infirmières (R. 1927, 1, 720). Instruction ministérielle du 4 août 1927 (R. 1927, 1, 727). Il faut ajouter à ces décrets de nombreux arrêtés locaux.

Règlements généraux. — Comités et commissions d'hygiène. — Le titre XII du décret du 31 mars 1897, portant règlement de police sanitaire maritime dans les colonies et pays de protectorat, instituait, dans les ports ouverts au commerce, un « conseil sanitaire » appelé à connaître des questions de quarantaines et de la police sanitaire maritime. Le titre XIII du même décret prescrivait la création dans chacune de ces possessions d'un « comité d'hygiène » au chef-lieu et, éventuellement, de « commissions d'hygiène » dans les autres localités, dont l'importance paraitrait justifier cette mesure. Le comité d'hygiène connaît des questions de salubrité publique, de l'hygiène des agglomérations, de l'hygiène générale et de la prophylaxie des maladies épidémiques. Les commissions d'hygiène n'ont à connaître que des questions d'hygiène et de salubrité intéressant les localités où elles fonctionnent et ne ressortissant pas de la police sanitaire maritime.

Loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique. — Cette loi a été rendue applicable, avec les adaptations nécessitées par les circonstances locales : à Madagascar, par décret du 4 février 1904 (1) ; à l'Afrique occidentale, par décret du 14 avril 1904 (2) ; à l'Indo-Chine, partiellement, par décret du 13 mai 1905 (3) ; à l'Inde française par le décret du 31 mai 1905 (4) ; à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion par le décret du 4 juin 1909 (5) ; à la Guyane, par le décret du 24 août 1909 (6) ; aux Etablissements français d'Océanie, par le décret du 20 mai 1910 (7) ; à la Nouvelle-Calédonie, par le décret du 20 septembre 1911 (8) ; à l'Afrique équatoriale, à l'Indo-Chine, à Madagascar, à la Côte des Somalis, aux Etablissements de l'Inde et de l'Océanie et à Saint-Pierre et Miquelon, par le décret du 2 septembre 1914 (9), qui étend à ces gouvernements généraux le décret de la Nouvelle-Calédonie du 20 septembre 1911, considéré comme décret type. Le décret du 2 septembre 1914 a été à son tour abrogé et remplacé, à Madagascar, où il faisait d'ailleurs double emploi avec celui du 4 février 1904, par décret du 10 août 1926(10), et en Indo-Chine par décret du 11 décembre 1928 (11).

Déclaration des maladies épidémiques. — Aux termes du décret du 17 août 1897 portant règlement d'administration publique pour l'application aux colonies de la loi du 30 novembre

(1) R. 1904, 1, 187.
(2) R. 1904, 1, 305.
(3) R. 1905, 1, 317.
(4) Bulletin officiel du Ministère des colonies 1905, p. 628.
(5) R. 1909, 1, 467.
(6) R. 1910, 1, 94.
(7) R. 1910, 1, 699. — Modifié par décret du 8 avril 1930 (R. 1930, 1, 511). — Arrêté du gouverneur du 31 mars 1923 fixant les détails d'application du décret du 20 mai 1910 (R. 1926, 1, 880), modifié par arrêté du 29 avril 1927 (R. 1930, 1, 202), et rendu applicable aux îles Gambier par arrêté du 19 octobre 1928 (R. 1920, 1, 210).
(8) R. 1912, 1, 67.
(9) R. 1915, 1, 99.
(10) R. 1926, 1, 753. — Modifié le 7 septembre 1927 (R. 1927, 1, 859).
(11) R. 1929, 1, 228.

1892 sur l'exercice de la médecine, les médecins, officiers de santé et sages-femmes sont tenus de faire la déclaration à l'autorité administrative des maladies épidémiques dont la divulgation n'engage pas le secret professionnel.

Lutte contre les maladies infectieuses. — Le décret métropolitain du 14 août 1914, qui édicte diverses mesures exceptionnelles pour prévenir la propagation des maladies infectieuses, a été étendu aux colonies par le décret du 2 septembre 1914 (1).

Lutte contre le paludisme. — Le décret du 25 avril 1910 (2) a autorisé les chefs des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, de l'Inde française, de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale à prendre par voie d'arrêtés toutes mesures pour que des sels de quinine soient mis à la disposition des habitants aux meilleures conditions possibles, et à organiser, à cet effet, un service de quinine d'Etat.

Des décrets analogues avaient été pris le 20 octobre 1905 (3), concernant Madagascar et le 16 mars 1909 (4), concernant l'Indo-Chine.

Ressources financières. — Budgets spéciaux et emprunts. — Des budgets spéciaux de l'hygiène publique et de l'assistance médicale indigène ont été créés au Sénégal, à Madagascar, au Togo, au Cameroun et en Océanie.

La loi du 22 février 1931 (5), qui a autorisé les gouvernements généraux de l'Afrique occidentale, de l'Indo-Chine et de Madagascar, ainsi que les commissariats de la République au Togo et au Cameroun, à contracter des emprunts formant un ensemble de 3.900 millions de francs, a affecté, sur cette somme, 300 millions, par priorité, à la protection sanitaire démographique. Les lois de la même date (6), concernant l'emprunt de la Nlle-Calédonie et celui de l'Afrique équatoriale, ont affecté, sur les fonds d'emprunts, respectivement 35 et 75 millions à la protection de la santé publique à l'assistance médicale et à des œuvres d'hygiène. — Un budget annexe a été créé en Océanie par décret du 16 juillet 1931 (7).

§ 736

Réglementation locale. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux. — Dans la métropole, les règlements sanitaires sont avant tout et essentiellement une affaire municipale. L'article 1er de la loi du 15 février 1902 oblige le maire, dans toute commune, à prendre des arrêtés concernant, d'une part, les mesures prophylactiques contre les maladies contagieuses, d'autre part, l'hygiène et la salubrité des maisons et des voies

(1) R. 1915, 1, 19.
(2) R. 1910, 1, 471.
(3) R. 1906, 1, 27.
(4) R. 1909, 1, 290.
(5) R. 1931, 1, 260.
(6) R. 1931, 1, 258 et 262.
(7) R. 1934, 1, 121.

publiques. Le préfet n'intervient, aux termes de l'article 2, que pour approuver ces règlements, pour en imposer un d'office en cas d'inaction du maire, ou même pour en édicter, à défaut des municipalités, d'applicables à tout le département ou à toute une région.

Aux Antilles et à la Réunion, où la loi du 15 février 1902 a été appliquée sans changements essentiels par le décret du 4 juin 1909, le principe est le même. Mais les décrets des 4 février 1904, pour Madagascar, 14 avril 1904, pour l'Afrique occidentale, 24 août 1909, pour la Guyane, 20 mai 1910, pour l'Océanie, et 20 septembre 1911 pour la Nlle-Calédonie, ce dernier rendu applicable à toutes les autres colonies et territoires par le décret du 2 septembre 1914, ont attribué au contraire le pouvoir réglementaire, en la matière, aux gouverneurs ou gouverneurs généraux(1), qui statuaient après avoir pris l'avis du conseil colonial d'hygiène. Selon une formule répétée de décret en décret, les autorités municipales, quelles qu'elles fussent, étaient tenues d'appliquer strictement ces règlements, sous la surveillance et la direction technique des autorités sanitaires.

Le nouveau décret du 10 août 1926 (2), pour Madagascar, a maintenu le pouvoir réglementaire du gouverneur général. Par contre, le décret du 11 décembre 1928 (3), pour l'Indo-Chine, est revenu au principe métropolitain. Les règlements sont édictés, dans les villes érigées en municipalités, par le maire, ou l'administrateur-maire, et approuvés par le chef d'administration locale, qui exerce d'ailleurs les mêmes pouvoirs que le préfet, et qui édicte, de plus, ces règlements partout ailleurs que dans les villes en question ; le tout sous réserve de l'approbation par le gouverneur général, le conseil supérieur d'hygiène consulté.

Il s'en suit que, dans toutes les colonies autres que les Antilles, à la Réunion et l'Indo-Chine, les autorités municipales n'ont pas à intervenir dans la confection des règlements sanitaires. Lorsqu'un conseil municipal a été consulté, c'est à titre purement gracieux, et l'irrégularité de forme qui pourrait entacher cette consultation n'a aucun effet sur la validité du règlement (4).

Le pouvoir réglementaire des gouverneurs et gouverneurs généraux s'exerce après avoir pris obligatoirement l'avis d'un conseil colonial d'hygiène, institué au chef-lieu de la colonie, et de commissions sanitaires établies dans les diverses circonscriptions sanitaires déterminées par le conseil général, ou à défaut de cette assemblée par le conseil supérieur ou le conseil d'administration. Les matières sur lesquels ce conseil et ces commissions doivent être consultés sont toutes celles qui touchent de près ou de loin à la santé ou à l'hygiène publiques. Les décrets visés ci-dessus en contiennent une longue énumération. Le conseil et les commissions

(1) En Afrique occidentale, aux lieutenants-gouverneurs (art. 1er du décret du 14 avril 1904).
(2) R. 1926, 1, 753.
(3) R. 1929, 1, 228.
(4) Conseil d'Etat, 4 novembre 1925 (R. 1926, 3, 54). Cet arrêt, rendu pour le Tonkin, est antérieur au décret du 11 décembre 1928.

sont composés de fonctionnaires, dont la liste varie d'une colonie à l'autre. Il appartient au chef de la colonie de régler leur fonctionnement intérieur.

Les règlements sanitaires pris par les gouverneurs et gouverneurs généraux concernent, comme dans la métropole, les mesures prophylactiques contre les maladies contagieuses, et l'hygiène et la salubrité des bâtiments.

Bien que ces décrets organiques ne contiennent, en ce qui concerne les immeubles, d'autres prescriptions que celles qui sont relatives à l'autorisation de construire et à l'interdiction d'habiter, le Conseil d'Etat entend de la manière la plus large les pouvoirs qu'ils confèrent aux chefs des colonies. C'est ainsi que deux arrêts des 12 juillet 1918, pour Kouang tchéou Wan, et 4 novembre 1925, pour le Tonkin (1), ont reconnu à l'administrateur du territoire et au résident supérieur le pouvoir de fixer dans une ville une zone réservée pour les habitations européennes, dans des conditions telles que ces habitations soient isolées les unes des autres et largement ventilées (2).

Par contre, en ce qui concerne la démolition des immeubles pour raisons sanitaires, le Conseil d'Etat s'en tient strictement aux termes de l'article 5 du décret du 20 septembre 1911, aux termes duquel, en cas d'épidémie de peste, un arrêté du gouverneur peut ordonner la démolition lorsqu'il a été impossible d'assurer par d'autres moyens la destruction des rats (3). Il ne valide les mesures de démolition prises d'urgence que si elles sont justifiées par le fait d'une épidémie déclarée (4), et il réserve aux propriétaires le recours en indemnité devant la juridiction compétente (5), sans que ceux-ci soient tenus d'accepter l'évaluation d'une commission instituée par le lieutenant-gouverneur, à qui il n'a pu conférer que des attributions consultatives.

Au cas où une faute serait alléguée à la charge de l'administration, au cours d'opérations d'ailleurs régulières de destruction

---

(1) R. 1918, 3, 186, et 1926, 3, 54.

(2) Ce pouvoir se justifierait directement aujourd'hui par le texte précis des récents décrets sur l'aménagement des villes : du 24 décembre 1926 (R. 1927, 1, 140) pour Madagascar, du 12 juillet 1928 (R. 1928, 1, 677) pour l'Indo-Chine. V. notamment l'article 9 de ce dernier décret. Observation faite cependant qu'en Indo-Chine, les pouvoirs résultant du décret du 12 juillet sont attribués au gouverneur général.

(3) Conseil d'Etat, 25 novembre 1925 (R. 1926, 3, 74). L'arrêt relève que l'article 5 du décret du 20 septembre 1911 ne confère au gouverneur général de Madagascar que des pouvoirs limités, alors que celui du 4 février 1904, articles 1er et 2, autorisaient la démolition, même d'urgence, dans tous les cas de danger permanent. Il en est de même des articles 11 et 12 du nouveau décret du 17 juillet 1926.

(4) Conseil d'Etat, 7 avril 1911 (R. 1911, 3, 265). Les deux arrêts rendus à cette date, pour le Sénégal, se fondent sur l'article 2 du décret du 14 avril 1904. L'Afrique occidentale est aujourd'hui régie par le décret du 20 septembre 1911, ce qui ne changerait rien à la solution (V. la note précédente).

(5) V. les arrêts cités à la note précédente. Le recours en indemnité, réservé par ces arrêts, n'était pas expressément prévu par le décret du 14 avril 1904 alors en vigueur. L'article 5 précité du décret du 20 septembre 1911, rendu applicable à l'Afrique occidentale par celui du 2 septembre 1914, énonce en termes exprès que l'indemnité est poursuivie et réglée comme en matière d'expropriation.

d'immeubles, la demande d'indemnité ne peut, conformément aux principes généraux, être portée que devant les tribunaux administratifs (1).

Le recours en indemnité est le seul qui soit ouvert aux intéressés au cas de mesures prises et exécutoires d'urgence. Les arrêtés concernant l'assainissement des immeubles ou l'interdiction d'habiter sont au contraire susceptibles d'un recours suspensif devant le Conseil du contentieux administratif, et par conséquent, en appel devant le Conseil d'Etat (2).

Toutefois, si une destruction a été opérée en l'absence de tout arrêté du chef de la colonie déclarant l'urgence, et sans l'obsertation d'aucune des formalités prescrites par les textes en vigueur, cette destruction est assimilable à une voie de fait, dont la réparation, suivant la règle admise en la matière, peut être poursuivie devant les tribunaux ordinaires (3).

En cas d'épidémie, les pouvoirs des chefs de colonie sont très étendus. L'article 3 du décret du 20 septembre 1911 autorise le gouverneur, « en cas d'urgence, c'est-à-dire en cas d'épidémie, ou d'un autre danger immédiat pour la santé publique », à prendre, après avoir déclaré l'urgence par un arrêté spécial, toutes les mesures prescrites par les règlements sanitaires prévus à l'article 1er, c'est-à-dire les mesures prophylactiques ou de désinfection, et les prescriptions concernant la salubrité des maisons, l'alimentation en eau potable, l'évacuation des matières usées, la destruction des rats et des moustiques. — L'article 8 du décret du 11 décembre 1928, pour l'Indo-Chine, autorise, en pareil cas, l'application de toutes mesures prophylactiques utiles, notamment de la vaccination spéciale. Lorsque l'épidémie prend un caractère particulier de gravité, le gouverneur général peut prendre, sur la proposition de l'inspecteur général des services sanitaires et médicaux et après avis du conseil supérieur d'hygiène, « toutes les mesures propres à l'enrayer ». C'est également ce que porte l'article 14 du décret du 10 août 1926 pour Madagascar.

Pénalités et compétence. — Les peines prononcées contre les contrevenants aux règlements sanitaires sont en principe celles de simple police. C'est ainsi que le décret du 20 septembre 1911 punit des peines de l'article 471 du code pénal les infractions aux prescriptions des règlements sanitaires, prévus aux article 6, 7, 8 et 13, c'est--à-dire aux règlements concernant l'isolement, la vaccination, la désinfection, ou les mesures à prendre contre l'insalubrité des habitations. Toutefois, le fait de construire une habitation sans la permission du maire est puni d'une amende de 16 à 500 fr. La dégradation des ouvrages sanitaires et la contamina-

(1) Tribunal de première instance de Dakar, 29 janvier 1916 (R. 1916, 3, 218).
(2) Art. 14 du décret du 20 septembre 1911. — Art. 17 du décret du 11 décembre 1928 pour l'Indo-Chine. — Le décret du 10 août 1926, pour Madagascar, ne contient aucune réserve de recours au conseil du contentieux contre les arrêtés du gouverneur général.
(3) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 2 février 1917 (R. 1917, 3, 194).

tion des eaux ou des terrains par négligence ou incurie est punie des peines portées en l'article 257 du code pénal. Le fait de mettre obstacle à l'accomplissement du devoir des maires et des délégués des commissions sanitaires est puni d'une amende de 100 à 500 fr., et de 500 à 1.000 fr. en cas de récidive.

A Madagascar, ces pénalités ont été renforcées, d'abord par l'article 15 du décret du 10 août 1926, ensuite par le décret du 7 septembre 1927, qui modifie les deux premiers alinéas de cet article 15.

En Indo-Chine et en Océanie, les pénalités ont été aggravées, pour le cas d'urgence, « c'est-à-dire d'épidémie s'étendant à tout le territoire ou d'un autre danger imminent pour la santé publique », reconnu par le conseil d'hygiène et déclaré par arrêté du chef de la colonie (1). Ces pénalités peuvent s'élever, aussi bien en Océanie qu'en Indo-Chine, jusqu'à une amende de 500 à 1000 fr., et du double en cas de récidive, et à un emprisonnement de 15 jours à 2 mois, et de 2 à à 6 mois en cas de récidive, les deux peines pouvant se cumuler. Les contrevenants sont immédiatement appréhendés et jugés dans les conditions prévues pour l'instruction des flagrants délits.

En Afrique occidentale, où les articles 18 et 19 du décret du 14 avril 1904 contenaient des dispositions semblables à celles du décret du 20 septembre 1911, l'aggravation des pénalités a marqué plusieurs étapes. Un premier décret du 6 mai 1922 (2) avait élevé jusqu'à huit jours de prison et 500 fr. d'amende la peine de l'infraction aux règlements sanitaires pris par le gouverneur général, et aux prescriptions concernant la déclaration des maladies, la vaccination antivariolique et le défaut d'exécuter des travaux prescrits. Les arrêtés pris en cas d'urgence, c'est-à-dire d'épidémie grave, s'étendant à tout le territoire, pouvaient être sanctionnés par des pénalités allant jusqu'à 15 jours de prison et 1.000 fr. d'amende. Puis, le décret du 27 septembre 1927 (3) a élevé une seconde fois les peines pour le cas d'urgence, l'amende pouvant être de 500 à 1.000 fr., et en cas de récidive de 1.000 à 5.000 fr., et l'emprisonnement de trois mois à un an, et en cas de récidive d'un an à deux, l'amende et l'emprisonnement pouvant se cumuler. Les contrevenants pouvaient être appréhendés et jugés dans les conditions prévues par la loi du 20 mai 1865 sur les flagrants délits. — Enfin, le décret du 22 novembre 1927 (4), maintenant ces pénalités, et aggravant celles qui frappent les obstacles apportés à l'accomplissement du devoir des maires et autres administrateurs, qui sont dorénavant de 500 à 1.000 fr. d'amende et de 1.000 à 5.000 fr. en cas de récidive, de deux mois à un an d'emprisonnement et d'un an à deux ans en cas de récidive, avec faculté de cumul, ajoute que les mesures prises par les autorités administratives pour la protection de la santé publique pourront être permanentes,

(1) Art. 28 du décret du 11 décembre 1928. — Art. 4 du décret du 8 avril 1930.
(2) R. 1922, 1, 775.
(3) R. 1927, 1, 763.
(4) R. 1928, 1, 90.

et les pénalités prévues pour le cas d'urgence prononcées même en dehors des périodes d'épidémie.

Tous ces textes doivent d'ailleurs se combiner avec la disposition d'un décret du 24 juillet 1924 (1), reproduite par l'article 1er du décret du 22 novembre 1927, aux termes de laquelle les infractions aux règlements sanitaires prévus par les articles 1er, 4, 6 et 11 du décret du 14 avril 1904, (c'est-à-dire toutes les infractions, sauf celle qui consiste à mettre obstacle à l'accomplissement du devoir des maires et administrateurs), sont de la compétence des tribunaux de simple police.

La combinaison de ces diverses dispositions faisait naître une situation assez particulière : peines correctionnelles, compétence du juge de simple police, et procédure des flagrants délits. Rien ne s'oppose, pourtant, à l'application simultanée de ces trois règles. C'est ce qu'a jugé la Chambre d'annulation de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale par arrêt du 12 novembre 1927 (2).

§ 737

Martinique, Guadeloupe, Réunion. — Le décret du 4 juin 1909(3), qui a étendu à ces colonies, comme il a été dit plus haut, les dispositions de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique, n'a pas supprimé complètement la réglementation antérieure, ni fait disparaître les institutions déjà existantes, assurant la défense sanitaire. Il détermine seulement leur transformation. Ce décret concerne : les mesures sanitaires générales, les mesures sanitaires relatives aux immeubles, l'administration sanitaire, les dépenses nécessitées par l'application du décret, et les pénalités.

Un décret du 7 janvier 1911 (4) a fixé la liste des maladies dont la déclaration est obligatoire.

Un décret du 20 novembre 1923 (5) a étendu aux colonies la loi du 7 septembre 1915, complétant l'article 6 de la loi du 15 février 1902, déterminant dans quels cas la vaccination ou la revaccination antivarioliques peuvent être rendues obligatoires, à tous âges.

A la Guadeloupe, spécialement, les services sanitaires et médicaux de la colonie ont été organisés par un arrêté du gouverneur du 16 juillet 1924 (6). Un autre arrêté du 9 février 1915 (7) a organisé les services d'hygiène dans les villes et les communes. Enfin un arrêté du 7 décembre 1929 (8) a institué un règlement sanitaire communal, devant, sauf adaptation, servir de modèle à chacune des communes de la colonie.

(1) R. 1924, 1, 616.
(2) R. 1928, 3, 118.
(3) R. 1909, 1, 467.
(4) R. 1911, 1, 213.
(5) R. 1924, 1, 7.
(6) R. 1926, 1, 655.
(7) R. 1918, 1, 247.
(8) R. 1930, 1, 547.

A la Martinique, un arrêté du gouverneur du 12 septembre 1929 (1) a institué un règlement sanitaire communal.

§ 738

Guyane. — Un arrêté du gouverneur du 14 mars 1930 (2), accompagné d'une circulaire de même jour, prescrit les mesures sanitaires à prendre en cas de maladies contagieuses à déclaration obligatoire.

§ 739

Nouvelle-Calédonie. — Un arrêté du gouverneur du 15 janvier 1912 (3) a constitué le « conseil colonial d'hygiène » de la colonie et en a fixé les attributions.

De nombreux textes concernent les mesures à prendre pour lutter contre la propagation de la lèpre (4).

La loi du 22 février 1931 (5) a autorisé le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à contracter un emprunt de 95 millions de francs. Sur cette somme, 35.115.800 francs devront affectés à la protection de la santé publique et à l'assistance médicale.

Nouvelles-Hébrides. — L'arrêté conjoint du 8 avril 1909 (6) a organisé le régime sanitaire de l'archipel. Il réglemente succes-

---

(1) J. O. Martinique, 21 septembre 1929.
(2) J. O. Guyane, 29 mars 1930.
(3) R. 1913, 1, 54. — Transformé en « conseil sanitaire » par arrêté du 18 juillet 1918 (R. 1919, 1, 307).
(4) Arrêté du gouverneur du 17 novembre 1898 concernant les mesures à prendre à l'égard des engagés indigènes contre l'invasion de la lèpre (R. 1901, 1, 115). — Arrêté du 18 juillet 1901, créant à l'île Doudoune une léproserie centrale pour l'isolement des lépreux des Loyalty (J. O. Nouvelle-Calédonie, 20 juillet 1901). — Arrêté du gouverneur du 14 septembre 1908, supprimant la délivrance de riz aux lépreux indigènes isolés dans les léproseries (R. 1909, 1, 450). — Arrêté du 31 décembre 1912, créant deux léproseries à Maré (îles Loyalty) (R. 1913, 1, 856). — Arrêté du 15 mai 1913, prescrivant la visite médicale, au point de vue de la lèpre, par l'Institut de microbiologie, 1° des indigènes engagés venant des Loyalty ou y retournant ; 2° des lépreux de l'île aux Chèvres (R. 1915, 1, 516). — Arrêté du 1er juillet 1913, déterminant les conditions de l'isolement des malades dans un lieu d'isolement (R. 1915, 1, 525). — Arrêté du 13 septembre 1913, interdisant l'exercice de certaines professions aux personnes atteintes de la lèpre et aux personnes ayant chez elle un lépreux non isolé pour une raison quelconque (R. 1915, 1, 550). — Arrêté du 21 janvier 1914, prescrivant la visite médicale, au point de vue de la lèpre, à l'Institut de microbiologie, des indigènes venant des îles ou de l'intérieur à Nouméa pour y contracter un engagement ou en repartant (R. 1915, 1, 526). Deux décrets du 17 juillet 1915 (R. 1916, 1, 133), ratifiant les mesures administratives prises par deux arrêtés du gouverneur du 18 juin 1913 (R. 1915, 1, 521), pour enrayer la lèpre parmi les transportés libérés et les relégués. — Arrêté du 7 avril 1919 relatif au fonctionnement de la léproserie de la presqu'île Ducos (R. 1921, 1, 322). — Arrêté du 12 juillet 1921, approuvant un règlement fixant les conditions d'isolement des lépreux indigènes et le fonctionnement des léproseries partielles (R. 1923, 1, 218). — Arrêté du 11 mai 1928, approuvant l'article 16 du règlement annexe de l'arrêté du 12 juillet 1924 (R. 1929, 1, 92).
(5) R. 1931, 1, 258.
(6) R. 1910, 1, 432.

sivement : la patente de santé ; les mesures sanitaires à l'arrivée des navires, leur reconnaissance, leur arraisonnement et leur mise en quarantaine ; la navigation intérinsulaire dans l'archipel, notamment les mesures sanitaires en cas d'épidémie ; les mesures propres à éviter la dissémination de la lèpre et de la tuberculose ; les autorités sanitaires et la répartition du service et les pénalités.

L'arrêté conjoint du 7 décembre 1912 (1) modifié, en son article 4, par l'arrêté conjoint du 30 décembre 1912 (2), a institué à Port-Vila une commission sanitaire, chargée de l'exécution des règlements sanitaires propres à chacune des deux nations exerçant le condominium et des mesures à édicter par les deux commissaires résidents, en conformité de ces règlements.

§ 740

Madagascar. — L'arrêté du gouverneur général du 15 septembre 1907 (3), modifié par l'arrêté du 24 juillet 1914 (4) a fixé la position du comité d'hygiène et de salubrité de la colonie, ainsi que celle des commissions d'hygiène dans les provinces. Il a institué, dans certains ports, des conseils sanitaires appelés à connaître des questions quarantenaires et de la police sanitaire maritime.

L'arrêté du gouverneur général du 2 février 1915 (5), complété par l'arrêté du 5 novembre 1925 (6), a édicté, en s'inspirant du décret du 2 septembre 1914 (7), diverses mesures destinées à prévenir et à combattre les maladies infectieuses. Il a, notamment, divisé la colonie et des dépendances en vingt-et-une régions sanitaires dirigées, chacune, par un médecin.

Un deuxième arrêté du gouverneur général du 2 février 1915 (8) décide que la commission sanitaire de Madagascar et dépendances, prévue par l'article 10 du décret du 2 septembre 1914, sera constituée par le comité d'hygiène et de salubrité de la colonie, et que les commissions provinciales d'hygiène conservent leurs attributions.

Un décret du 10 août 1926 (9), modifié, en son article 15, par le décret du 7 septembre 1927 (10), a réglementé la police sanitaire générale dans la colonie et ses dépendances. Il traite successivement de l'organisation de la police sanitaire générale ; de la prophylaxie des maladies contagieuses et transmissibles ; de la vaccination et de la prophylaxie des maladies transmissibles par les insectes ou les animaux ; de la déclaration des maladies trans-

(1) R. 1915, 1, 561.
(2) R. 1915, 1, 562
(3) R. 1908, 1, 619.
(4) R. 1916, 1, 606.
(5) R. 1916, 1, 645.
(6) R. 1926, 1, 874.
(7) R. 1915, 1, 19.
(8) R. 1916, 1, 647.
(9) R. 1926, 1, 753.
(10) R. 1927, 1, 859.

missibles ; des mesures de désinfection et d'isolement des malades ; des travaux d'assainissement ; des mesures relatives aux immeubles insolubles ; des mesures exceptionnelles à prendre en cas d'épidémie grave, et des pénalités.

Un arrêté du gouverneur général du 15 août 1927 (1) institue au chef-lieu de la colonie un « comité supérieur d'hygiène » qui est consulté obligatoirement touchant les mesures générales d'hygiène, de prophylaxie et de police, et facultativement touchant toutes les questions intéressant la protection de la santé publique. Ce comité peut proposer toutes mesures d'ordre sanitaire.

Le premier arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1927 (2) organise le service de police sanitaire général, qui est placé sous les ordres du directeur du service de santé et de l'assistance indigène. Cet arrêté institue : 1° des « bureaux municipaux d'hygiène » dans les villes de Tananarive, Tamatave, Diégo-Suarez, Majunga et dans les autres villes d'une certaine importance, érigées en municipalités ; 2° des comités municipaux d'hygiène » dans les autres communes ; 3° des « bureaux provinciaux d'hygiène » dans les provinces en dehors du territoire les communes dotées d'un bureau municipal d'hygiène ; 4° des « comités provinciaux d'hygiène » dans les provinces, au chef-lieu de chaque circonscription ou subdivision administrative.

Le deuxième arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1927 (3) porte règlement des mesures de police sanitaire générale. Il réglemente : la vaccination antivariolique et les autres vaccinations (peste, choléra, fièvre typhoïde) ; les maladies contagieuses (déclaration obligatoire, mesures de désinfection, isolement des malades, déplacement ou transport des malades indigènes) les mesures concernant la peste ; la vérification des décès, les inhumations, l'organisation des cimetières ; le transport des corps de personnes décédées, les exhumations ; les mesures contre le paludisme ; les mesures contre la lèpre et les pénalités.

Le troisième arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1927 (4), modifié, en es articles 1 et 18, par l'arrêté du 9 novembre 1928 (5), fixe les règles générales d'hygiène applicables à la voirie urbaine et rurale et détermine les pénalités sanctionnant les infractions aux dispositions de l'arrêté.

Un arrêté du gouverneur général du 10 octobre 1928 (6), modifié et complété par l'arrêté du 22 septembre 1930 (7), porte réglementation générale de la police et de l'hygiène des constructions.

Des règlements particuliers sont relatifs à la lutte con-

---

(1) R. 1928, 1, 561.
(2) R. 1928, 1, 566.
(3) *Ibid.*
(4) *Ibid.*
(5) R. 1929, 1, 593.
(6) R. 1929, 1, 590.
(7) R. 1931, 1, 603.

tre : la peste (1) ; la variole (2) ; la lèpre (3) ; le paludisme (4) ; les affections des voies respiratoires (5).

§ 741

Océanie. — Le décret du 20 mai 1910 (6), portant application à l'Océanie de la loi du 15 février 1902, — modifié en son article 15 § 3 par le décret du 30 juin 1914 (7) — a institué, au chef-lieu de la colonie, un comité d'hygiène et de salubrité publique et, dans les chefs-lieux des Etablissements secondaires, des commissions sanitaires.

L'arrêté du gouverneur du 2 décembre 1918 (8) a institué au comité exécutif d'hygiène et de santé publique à Papeete. Un arrêté du 11 mars 1932 (J. O. Océanie 1er avril 1932) a réorganisé le service de santé.

L'arrêté du gouverneur du 31 mars 1923 (9) a fixé les détails d'application du décret du 20 mai 1910.

Le décret du 8 avril 1930(10), modifiant celui du 20 mai 1910, a organisé l'isolement obligatoire de certains malades et édicté, à ce propos, des sanctions plus efficaces.

L'arrêté local du 10 mars 1908(11), modifié par décision du gouverneur du 23 février 1914 (12), est relatif aux mesures à prendre, dans la colonie, à l'égard des personnes atteintes de la lèpre.

§ 742

Indo-Chine. — Le décret du 11 décembre 1928(13), abrogeant les décrets antérieurs du 13 mai 1905 et du 2 septembre 1914, ainsi que toutes dispositions antérieures contraires, porte règlement sur la protection de la santé publique dans la colonie.

---

(1) Arrêté du gouverneur général du 24 janvier 1927, complété le 11 février 1927, (R. 1928, 1, 509). — Articles 23 à 40 de l'arrêté du 15 novembre 1927 précité, organisant le service de police sanitaire générale. — Arrêté du 23 mai 1932 (J. O. Madagascar, 11 juin 1932).

(2) Articles 2 et 3 du décret précité du 10 août 1926. — Articles 1 à 8 de l'arrêté précité du 15 novembre 1927.

(3) Arrêté du gouverneur général du 23 février 1911, fixant les conditions d'internement dans les léproseries indigènes (R. 1912, 1, 520), rendu applicable aux Comores par arrêté du 5 août 1926 (R. 1927, 1, 923). — Articles 80 à 83 de l'arrêté précité du 15 novembre 1927.

(4) Décret précité du 20 octobre 1905. — Arrêtés du gouverneur général des 9 mars 1906 (J. O. Madag. 21 avril 1906), et 14 janvier 1921 (R. 1922, 1, 883). — Articles 26 à 31 du 1er arrêté précité du 15 novembre 1927. — Articles 62 à 79 du 2e arrêté de la même date.

(5) Arrêté du gouverneur général du 15 mars 1917, portant obligation pour les indigènes de vêtir leurs enfants suivant les conditions climatiques (R. 1918, 1, 144). — Arrêté du 4 mai 1917 ayant même objet que le précédent. (J. O. Madag: 12 mai 1917).

(6) R. 1910, 1, 699.

(7) R. 1915, 1, 2.

(8) R. 1919, 1, 731.

(9) R. 1926, 1, 880. — Modifié le 28 avril 1927 (R. 1930, 1, 202) et rendu applicable aux îles Gambier par arrêté du 19 octobre 1928 (R. 1930, 1, 210).

(10) R. 1930, 1, 511.

(11) R. 1909, 1, 525.

(12) J. O. Océanie, 1er mars 1914.

(13) R. 1929, 1, 228. — Modifié le 23 juin 1932 (R. 1932, 1, 495) par des dispositions spéciales à la région de Saigon-Cholon.

Ce décret impose aux maires et administrateurs-maires, dans les villes érigées en municipalités, et aux chefs de l'administration locale dans les autres parties du territoire, l'obligation de prescrire, par arrêtés : 1° les précautions à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles et les mesures de désinfection ; 2° les mesures destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, des écoles, ateliers, manufactures, hôpitaux, abattoirs, etc., notamment les mesures relatives à l'hygiène alimentaire, au captage et à l'adduction de l'eau potable, à l'évacuation des matières usées, à la destruction des rats, moustiques et autres insectes dangereux pour la santé publique. Il organise l'administration sanitaire en instituant un conseil supérieur d'hygiène auprès du gouverneur général, des conseils locaux d'hygiène au siège de chaque administration locale, des commissions sanitaires provinciales auprès des maires, administrateurs-maires et chefs de province, et un service municipal d'hygiène dans les villes érigées en municipalités.

Il traite enfin des dépenses nécessitées par l'application de ses prescriptions, et des pénalités.

L'arrêté du gouverneur général du 30 avril 1929 (1) a organisé les conseils locaux d'hygiène, les commissions sanitaires provinciales et les services municipaux d'hygiène dans les villes dotées d'une municipalité.

L'arrêté du 28 septembre 1929 (2) a réglementé le service municipal d'hygiène des villes de Hanoï et de Haïphong. Le même service a été créé à Cholon par arrêté du 20 janvier 1931 (3).

Des règlements sur la protection de la santé publique ont été édictés au Tonkin, par arrêté du résident supérieur du 7 août 1929 (4), au Laos par arrêté du résident supérieur du 13 mai 1930 (5), en Annam par arrêté du résident supérieur du 22 août 1930 (6) en Cochinchine par arrêté du gouverneur général du 9 septembre 1930 (7), au Cambodge par arrêté du résident supérieur du 7 novembre 1930 (8).

Des règlements spéciaux concernant les mesures à prendre contre le choléra (9), la variole(10), le paludisme(11), la lèpre(12),

(1) R. 1930, 1, 323.
(2) J. O. Indo-Chine, 2 octobre 1929.
(3) R. 1932, 1, 337.
(4) R. 1931, 1, 344.
(5) R. 1931, 1, 381.
(6) R. 1931, 1, 399.
(7) R. 1931, 1, 400.
(8) R. 1931, 1, 404.
(9) Arrêté du gouverneur général du 5 février 1922 (R. 1923, 1, 647).
(10) Arrêté du gouverneur général du 31 décembre 1911 (R. 1913, 1, 589), rétablissant en Cochinchine le service de la vaccine mobile. — Arrêté du 27 mars 1912 (R. 1913, 1, 706), rendant la vaccine obligatoire dans la même colonie.
(11) Décret du 16 mars 1909 (R. 1910, 1, 290), autorisant le gouverneur général à organiser un service de quinine d'Etat. — Arrêté du gouverneur général du 18 janvier 1922, (J. O. Indo-Chine 1922, p. 190), réorganisant ce service.
(12) Arrêté du gouverneur général du 4 décembre 1909 (J. O. Indo-Chine 27 déc. 1909), relatif à la circulation et à l'isolement des lépreux et au fonctionnement des léproseries. — Arrêté du 11 janvier 1912 (R. 1913, 1, 616), créant un service de léproseries au Tonkin. — Arrêté du 31 décembre 1912 (R. 1914, 1, 144). organisant ce service, modifié par arrêtés des 30 janvier 1914.

la peste (1), le cancer (2), l'opiomanie (3).

§ 743

Etablissements de l'Inde. — L'arrêté du gouverneur du 25 juin 1919 (4) a réorganisé la léproserie de Pondichéry.

L'arrêté du gouverneur du 22 septembre 1924 (5) est relatif aux mesures de prophylaxie à prendre contre la lèpre.

L'arrêté du 30 mai 1919 (6) est relatif à la délivrance de sels de quinine aux personnes qui en font la demande.

§ 744

Côte des Somalis. — L'arrêté du gouverneur du 28 mai 1919 (7) a institué une « commission sanitaire » qui, en dehors de ses attributions propres, fait fonction de conseil colonial d'hygiène.

L'arrêté local du 9 avril 1921 (8) porte règlement sanitaire urbain. Il concerne la salubrité des navires, la prophylaxie des maladies transmissibles, la surveillance des eaux potables, les lavoirs, les vidanges, etc.

§ 745

Afrique occidentale. — Le décret du 14 avril 1904 (9) est relatif à la protection de la santé publique en Afrique occidentale. Il traite successivement des mesures sanitaires générales, des mesures relatives aux immeubles, de l'administration sanitaire, du mode de constitution des comités et commissions d'hygiène et de salubrité publique, dans chaque colonie du groupe ; il institue au siège du gouvernement général un « comité supérieur d'hygiène et de salubrité publique » et en détermine la compo-

(R. 1916, 1, 270), 7 juin 1915 (R. 1916, 1, 478) et 19 mai 1916 (R. 1917, 1, 634). — Arrêté du 18 novembre 1914 (R. 1916, 1, 372), organisant les léproseries en Annam. — Arrêté du 7 juin 1915 (R. 1916, 1, 478), créant une léproserie au Cambodge.

(1) Arrêté du gouverneur général du 20 décembre 1929 (J. O. Indo-Chine, 25 déc. 1929), répartissant entre les budgets locaux, pour 1930, la charge d'une subvention de 80.000 piastres allouée à l'Institut Pasteur de Nha-Trang pour fourniture de 100.000 doses de serum antipesteux.

(2) Arrêté du gouverneur général du 31 janvier 1928 (J. O. Indo-Chine, 4 févr. 1928), créant à Hanoï un service de la prophylaxie du cancer. — Arrêté du 5 août 1930 (J. O. Indo-Chine, 10 sept. 1930), créant à Hanoï un centre anti-cancéreux.

(3) Arrêté du gouverneur général du 3 mai 1917 (J. O. Indo-Chine, 9 mai 1917), créant à Hanoï un service médical où sont traités les opiomanes européens et indigènes.

(4) J. O. Inde 1919, supplément nº 3, p. 178.

(5) R. 1926, 1, 877.

(6) J. O. Inde 1919, supplément nº 3, p. 177.

(7) J. O. Côte des Somalis, mai 1919.

(8) R. 1922, 1, 724.

(9) R. 1904, 1, 305. — Modifié, en son article 16, par décret du 5 mai 1907 (R. 1907, 1, 277), et par décret du 10 mai 1910 (R. 1910, 1, 559), en son article 18, par décret du 3 mai 1918 (R. 1918, 1, 456) ; en ses articles 2, 16 et 18, par décret du 6 mai 1922 (R. 1922, 1, 775) ; en son article 18, par décret du 24 juillet 1924 (R. 1924, 1, 616).

sition et les attributions. Il pourvoit enfin aux dépenses nécessitées par sa mise en application.

Aux termes du décret du 21 novembre 1927 (1), abrogeant et remplaçant un décret antérieur du 27 septembre 1927 (2) — en cas d'épidémie ou de tout autre danger imminent, ceux qui contreviennent aux règlements sanitaires sont jugés dans les formes prévues pour les flagrants-délits. Les pénalités sont aggravées. Celles-ci peuvent être appliquées même en dehors des périodes d'épidémie. Les délinquants étrangers peuvent être expulsés, par arrêté du gouverneur général, en conseil.

La déclaration de la maladie du sommeil (trypanosomiase humaine) est obligatoire pour les médecins, officiers de santé et sages-femmes, ainsi que pour les chefs de canton et de village. Les malades sont internés dans des villages de ségrégation. L'omission de la déclaration obligatoire, le fait de rompre l'internement ou d'aider à rompre l'internement, sont réprimés pénalement. Des mesures spéciales concernent les indigènes provenant de l'Afrique équatoriale française ou du Congo belge, lesquels doivent être munis d'un passeport sanitaire délivré au départ et ne peuvent, dans chaque colonie de l'Afrique occidentale, débarquer que dans un port déterminé (3).

Un arrêté du gouverneur général du 30 novembre 1931 (4), complété le 18 juin 1932 (5), a réglementé la prophylaxie de la trypanosomiase.

Deux arrêtés du lieutenant-gouverneur du Haut-Sénégal et Niger du 12 juillet 1907 (6) ont réglementé : 1° la surveillance des lépreux indigènes ; 2° leur ségrégation.

Les mesures de protection concernant la fièvre jaune (typhus amaryl) sont variables et correspondent à trois régimes différents : celui de « danger imminent » ; celui de « surveillance sanitaire » ; celui « d'observation sanitaire ». Chacun d'eux peut être déclaré applicable à la totalité ou à partie du territoire de la colonie, par arrêtés des lieutenants-gouverneurs, de l'administrateur de la circonscription de Dakar, ou du gouverneur général.

Dans les centres ou régions placées sous l'un de ces trois régimes, des commissions permanentes de contrôle sanitaire sont chargées, avec le concours des habitants, d'assurer la stricte exécution des mesures de protection prescrites (7).

---

(1) R. 1928, 1, 90.
(2) R. 1927, 1, 763.
(3) Arrêté du gouverneur général du 15 juillet 1911 (R. 1912, 1, 861).
(4) R. 1932, p. 220.
(5) J. O. Afr. occid. 25 juin 1932.
(6) R. 1908, 1, 406.
(7) Arrêté du gouverneur général du 15 octobre 1927, fixant les mesures destinées à prévenir ou à faire cesser les épidémies de typhus amaryl (R. 1928, 1, 115), modifié par arrêté du 26 novembre 1927 (J. O. Afr. occid. 26 nov. 1927), complété par arrêté du 14 décembre 1927 (J. O. Afr. occid. 17 décembre 1927), modifié par arrêté du 23 décembre 1927 (J. O. Afr. occid. 24-31 décembre 1927), complété par arrêté du 23 novembre 1929 (J. O. Afr. occ. 7 déc. 1929).-Circulaires du gouverneur général des 22 octobre 1927 (J. O. Afrique occid. 22 oct. 1927) et 25 avril 1929, (J. O. Afr. occid. 4 mai 1929) au sujet des mesures de protection sanitaire à prendre concernant le typhus amaryl.

Un arrêté du gouverneur général du 7 janvier 1906 (1) a créé, dans chacune des colonies de l'Afrique occidentale, un service spécial de propagation de la vaccine comprenant au moins un centre vaccinogène.

Un arrêté du gouverneur général du 25 juin 1918, complété par arrêté du 20 octobre 1919 (2), détermine les mesures propres à enrayer les épidémies de peste constatées dans certaines régions du Sénégal. Un deuxième arrêté du 25 juin 1918 (3) a rendu la vaccination et la revaccination antipesteuses obligatoires au Sénégal.

L'arrêté du gouverneur général du 5 juin 1910 (4), a adjoint un service antirabique au laboratoire de bactériologie de l'Afrique occidentale, à Saint-Louis.

Au Sénégal, en vue d'intensifier la lutte contre les maladies transmissibles, notamment contre la peste, le décret du 19 juin 1929 (5) a créé, pour l'ensemble de la colonie du Sénégal, pour compter du 1er janvier 1930, un « budget annexe de l'hygiène publique et de l'assistance médicale indigène ».

L'arrêté du lieutenant-gouverneur du 26 mars 1930, approuvé par arrêté du gouverneur général du 13 octobre 1930 (6), a organisé les services de l'hygiène publique et de l'assistance médicale indigène.

§ 746

Afrique équatoriale. — L'arrêté du gouverneur général du 18 février 1915 (7) a créé un conseil colonial d'hygiène au siège du gouvernement général et des commissions sanitaires d'hygiène dans chaque circonscription sanitaire.

La prophylaxie et le traitement de la maladie du sommeil ont été organisés par l'arrêté du gouverneur général du 22 janvier 1921 (8), approuvé en commission permanente du conseil de gouvernement le 28 janvier 1921, modifié en son article 10 par l'arrêté du 26 avril 1924 (9). Cet arrêté du 22 janvier 1921 prévoit la création, dans les régions où elle sera nécessaire, de secteurs de prophylaxie auxquels sera affecté un service sanitaire spécial.

Ces secteurs ont été déterminés par arrêté du gouverneur général du 20 mars 1929 (10) et par décision du gouverneur général du même jour (11).

Un arrêté du ministre des colonies du 15 juin 1927 (12), reproduit par décret du 18 janvier 1928 (13), ce dernier modifié, en ses

(1) J. O. Afr. occid. 13 janv. 1906.
(2) R. 1920, 1, 310.
(3) *Ibid.*
(4) R. 1911, 1, 694.
(5) R. 1929, 1, 450.
(6) R. 1931, 1, 255.
(7) R. 1917, 1, 152.
(8) R. 1922, 1, 71.
(9) R. 1925, 1, 107.
(10) R. 1930, 1, 138.
(11) J. O. Afr. équat. 1er avril 1929.
(12) R. 1927, 1, 496.
(1) R. 1928, 1, 144.

titres II et III, par décret du 25 mars 1929 (1), ont organisé, sous l'autorité du gouverneur général et la direction du médecin-inspecteur des services sanitaires, le service spécial de chaque secteur de prophylaxie. Ce service comprend : des docteurs en médecine français (médecins contractuels ou officiers du corps de santé des troupes coloniales hors cadres) ; des vétérinaires ou naturalistes ; des hygiénistes adjoints ; des agents sanitaires européens (agents contractuels ou militaires de la section des infirmiers coloniaux hors cadres) ; des infirmiers et écrivains interprètes indigènes.

Les médecins, les vétérinaires ou naturalistes, et les hygiénistes adjoints doivent accomplir un stage de trois mois, en partie à l'Institut Pasteur de Paris, avant leur premier départ pour la colonie, en partie à l'Institut Pasteur de Brazzaville, lors de leur arrivée dans la colonie.

Les médecins de secteur ont pour mission : la recherche des malades porteurs de trypanosomes ; l'étude de la propagation du trypanosome ; l'étude de la contamination par les piqûres d'insectes ; l'étude des conditions autres de contamination ; la détermination des gîtes de tsé-tsé ; les mesures propres à restreindre la propagation du trypanosome, telles que le débroussaillement, le déplacement des villages, et l'isolement des malades avancés dans les camps de ségrégation.

L'arrêté du gouverneur général du 7 avril 1928 (2) a créé, à l'inspection des services sanitaires et médicaux civils, un bureau central du service de la prophylaxie et du traitement de la maladie du sommeil, comprenant une section technique et une section administrative.

L'arrêté du gouverneur général du 7 juin 1928 (3) créé dans les circonscriptions un service d'hygiène, comprenant des brigades spéciales, chargées d'assurer l'exécution de toutes les mesures sanitaires prescrites par les règlements.

Une circulaire du gouverneur général du 19 avril 1930 (4) est relative à l'entretien des trypanosomés dans les centres de traitement.

Les arrêtés du gouverneur général du 12 avril 1917 (5), du 22 janvier 1921 (6), du 1er juillet 1921 (7), du 6 janvier 1925 (8), du 5 janvier 1927 (9), et le décret du 25 mars 1929 (10) ont organisé le personnel affecté aux secteurs de prophylaxie et fixé le recrutement, les soldes et les indemnités concernant ce personnel.

Un arrêté du gouverneur général du 20 mars 1929 (11) et une circulaire d'application du 21 mars 1929 (12) ont spécifié que cha-

(1) R. 1929, 1, 306. — Complété par décret du 4 octobre 1932 (R. 1933).
(2) J. O. Afr. équat. 15 avril 1928
(3) R. 1929, 1, 270.
(4) J. O. Afr. équat. 1er mai 1930.
(5) R. 1918, 1, 86.
(6) R. 1922, 1, 73.
(7) *Ibid.*
(8) R. 1926, 1, 223.
(9) R. 1928, 1, 67.
(10) R. 1929, 1, 306.
(11) R. 1930, 1, 138.
(12) J. O. Afr. équat. 1er avril 1929, p. 390.

que année, une circulaire indiquera à toutes les autorités administratives et médicales les conditions d'organisation et de fonctionnement du service de prophylaxie et, d'après les résultats acquis, les méthodes à suivre.

Un arrêté du gouverneur général du 20 mars 1929 (1) a fixé le nombre de porteurs et de pagayeurs alloués au personnel civil et militaire du service de prophylaxie, en déplacement dans la colonie.

Une circulaire du gouverneur général du 3 novembre 1930 (2) aux lieutenants-gouverneurs des colonies du groupe est relative aux vaccinations antivarioliques.

La loi du 22 février 1931 (3) a autorisé le gouvernement général de l'Afrique équatoriale française a réaliser des emprunts jusqu'à concurrence d'un total de 802 millions de francs. Sur cette somme, 75 millions de francs seront affectés à des œuvres d'hygiène intéressant l'ensemble de la colonie.

Au Moyen-Congo, un arrêté local du 25 juillet 1924 (4), modifié par celui du 29 décembre 1927 (5), a prescrit les mesures à prendre contre le développement des insectes transmetteurs de germes pathogènes.

§ 747

Cameroun. — Conformément aux dispositions du décret du 22 mai 1924 (6), la législation relative à la protection de la santé publique en vigueur en Afrique équatoriale, antérieurement au 1er janvier 1924, est exécutoire au Cameroun dans celles de ses dispositions qui ne sont pas contraires aux décrets pris spécialement pour ce territoire et au mandat français sur le Cameroun du 20 juillet 1922 (7).

L'arrêté du commissaire de la République du 20 novembre 1916 (8) a créé un conseil d'hygiène au siège de l'administration centrale et des conseils sanitaires dans chaque circonscription.

Le premier arrêté du commissaire de la République du 1er décembre 1916 (9) a institué, dans les centres européens et dans les escales, un service d'hygiène chargé de l'application des mesures relatives à la protection de la santé publique. Ce service comprend une brigade d'agents placés sous les ordres du médecin chargé de l'hygiène.

Le deuxième arrêté local du 1er décembre 1916 (10) contient des dispositions applicables dans l'intérieur des villes et dans les centres européens et relatives aux eaux stagnantes, au nettoyage des caniveaux, à l'écoulement des eaux sur la voie publique, etc.

(1) J. O. Afr. équat. 1er avril 1929. Addendum : J. O.Afr. équat. 1er novembre 1930.
(2) J. O. Afr. équat. 15 janvier 1931.
(3) R. 1931, 1, 262.
(4) J. O. Afr. équat. 15 août 1924.
(5) J. O. Afr. équat. 1er janvier 1928.
(6) R. 1924, 1, 453.
(7) V. Ch. III, § 108, p. 249.
(8) J. O. Cameroun, 1er décembre 1916.
(9) R. 1922, 1, 395.
(10) J. O. Cameroun, 1er février 1917.

L'arrêté du 2 décembre 1916 (1) organise le fonctionnement du service médical général et de l'assistance médicale indigène.

L'arrêté du 25 octobre 1917 (2) est relatif aux mesures à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies épidémiques. Il prescrit les mesures d'isolement, d'antisepsie et de désinfection applicables aux personnes atteintes de maladies contagieuses et épidémiques ; il contient la liste des maladies dont la déclaration est obligatoire ; il détermine les mesures à prendre touchant les immeubles et les objets mobiliers contaminés ou suspects de contamination ; il traite du transport, dans l'intérieur du territoire, des personnes, bagages, objets mobiliers ou marchandises provenant d'une localité ou d'une zone contaminée ou mise en état d'observation ; il réglemente enfin les inhumations et exhumations.

Un arrêté du 11 janvier 1928 (3) contient la liste : 1° des maladies dont la déclaration est obligatoire ; 2° des maladies dont la déclaration est facultative.

Aux termes d'un autre arrêté du 8 mars 1928 (4), en cas d'épidémie grave ou de tout autre danger imminent pour la santé publique, déclaré par arrêté local, les contrevenants à la réglementation sanitaire sont appréhendés et jugés comme en matière de flagrant délit. Ils sont passibles de peines aggravées. Les délinquants étrangers peuvent être expulsés du territoire par arrêté du commissaire de la République. Les mesures prises par l'autorité administrative en vue de la protection de la santé publique peuvent être permanentes, et les pénalités aggravées peuvent être prononcées même en dehors des périodes d'épidémie.

L'arrêté local du 30 janvier 1923 (5), remplacé depuis par un arrêté du 1er juillet 1931 (6), a organisé un service de surveillance et de prophylaxie de la maladie du sommeil ayant pour but : d'établir le recensement des indigènes trypanosomés ; de préserver les éléments sains de la population ; de rendre non contagieux les éléments contaminés ; de soigner et de guérir les sujets curables, de prendre toutes les mesures de prophylaxie et d'assistance à l'égard des incurables.

Une circulaire du commissaire de la République du 30 janvier 1923 (7) est relative à l'application de l'arrêté précédent.

L'arrêté du ministre des colonies du 8 juillet 1926 (8) a institué au Cameroun une mission permanente de la maladie du sommeil, ayant pour but de rechercher les foyers de trypanosomiase, d'étudier la maladie et de la combattre. Cette mission a été supprimée par l'arrêté ministériel du 7 février 1931 (9) et remplacée par un

(1) J. O. Cameroun, 1er février 1917.
(2) R. 1922, 1, 398.
(3) J. O. Cameroun, 1er février 1928.
(4) R. 1928, 1, 443.
(5) R. 1925, 1, 247. Addendum du 27 février 1923 (*ibid.*). — Modifié les 14 mars et 20 avril 1926 (R. 1927, 1, 332).
(6) R. 1932, 1, 569.
(7) J. O. Cameroun, 1er février 1923, p. 37.
(8) R. 1926, 1, 727.
(9) J. O. 12 février 1931.

service de prophylaxie de la maladie du sommeil. Ce service est placé sous la haute autorité du commissaire de la République et la direction du chef du service de santé du territoire.

Les détails de fonctionnement de ce service seront déterminés par des arrêtés du commissaire de la République.

L'arrêté du commissaire de la République du 2 janvier 1928 (1), fixe les mesures destinées à prévenir ou à faire cesser les épidémies de fièvre jaune (typhus amaryl). Ces mesures répondent à trois régimes qui peuvent être déclarés applicables à tout ou partie du territoire, par arrêtés du commissaire de la République, savoir : 1° le régime de danger imminent pour la santé publique ; 2° le régime de surveillance sanitaire ; 3° le régime d'observation sanitaire.

Le régime de danger imminent pour la santé publique est déclaré lorsqu'il y a lieu de redouter l'apparition de la fièvre jaune et notamemnt lorsqu'elle est signalée dans les ports d'escale. Le régime de la surveillance sanitaire est déclarée, lorsque, dans une ville, dans un quartier nettement isolé ou dans une circonscription, un ou quelques cas sporadiques se sont produits, sans toutefois constituer un foyer. Il entraîne l'application des mesures prescrites touchant le régime précédent et, en outre, l'application de mesures complémentaires. Le régime d'observation sanitaire est déclaré lorsque dans une ville, dans un quartier nettement isolé ou dans une circonscription, se produisent plusieurs cas de fièvre jaune constituant une menace ou menaçant de constituer un foyer. Ce régime entraîne l'application des mesures prescrites touchant les deux régimes précédents et, en outre, l'application de mesures complémentaires.

§ 748

Togo. — Aux termes du deuxième décret du 22 mai 1924 (2) la législation relative à la protection de la santé publique en vigueur en Afrique occidentale, antérieurement au 1er janvier 1924, est exécutoire au Togo, dans celles de ses dispositions qui ne sont pas contraires aux décrets pris spécialement pour ce territoire et au mandat français sur le Togo du 20 juillet 1922 (3).

Antérieurement à ce décret du 22 mai 1924, le décret du 26 26 juillet 1922 (4) avait rendu applicable au Togo le décret du 14 avril 1904 (5), relatif à la protection de la santé publique en Afrique occidentale française.

L'arrêté local du 11 août 1921 (6) réglemente : le fonctionnement des services médicaux ; la police sanitaire maritime ;

(1) J. O. Cameroun, 2 janvier 1928 (n° 182 *bis*).
(2) R. 1924, 1, 453.
(3) V. Ch. III, § 104, p. 249.
(4) J. O. Togo, 1er octobre 1922 (Ce décret ne parait pas avoir été publié au J. O. métropolitain).
(5) R. 1904, 1, 305.
(6) R. 1922, 1, 350. — Modifié les 29 avril et 12 décembre 1927 (J. O. Togo, 1er mai et 16 décembre 1927).

l'hygiène et la salubrité publiques, et les mesures de prophylaxie contre les maladies contagieuses, endémiques et épidémiques.

L'arrêté local du 9 novembre 1922 (1), modifié par l'arrêté du 19 août 1925 (2), a constitué un cadre de gardes d'hygiène placés sous l'autorité des commandants de cercle et sous la surveillance technique des médecins de l'assistance indigène, et chargés d'assurer l'exécution des mesures d'assainissement des centres urbains et de prophylaxie contre les maladies contagieuses et épidémiques.

Un arrêté du 24 février 1928 (3) réglemente le fonctionnement du service sanitaire. Chaque subdivision sanitaire comporte, — outre l'hôpital ou le dispensaire central établi au chef-lieu de la subdivision et où réside le médecin, — des dispensaires annexes répartis dans les agglomérations les plus importantes de la subdivision et qui ont pour but d'assurer aux européens et aux indigènes de la région les soins médicaux d'usage courant et les secours d'urgence nécessaires.

Aux termes du décret du 11 novembre 1929 (4), abrogeant un décret antérieur du 21 avril 1928 (5), en cas d'épidémie ou de tout autre danger imminent pour la santé publique, déclaré par arrêté du commissaire de la République, les contrevenants aux arrêtés sanitaires sont appréhendés et jugés comme en matière de flagrant délit. Ils sont passibles de pénalités aggravées. Les contrevenants étrangers peuvent être expulsés du territoire par arrêté du commissaire de la République. Les mesures prises par l'autorité administrative pour la protection de la santé publique peuvent être permanentes, et les pénalités aggravées peuvent être appliquées même en dehors des périodes d'épidémie.

L'arrêté du commissaire de la République du 11 février 1927 (6) a institué un service de prophylaxie et de traitement de la maladie des sommeil. Ce service, placé sous le contrôle général du chef du service de santé et sous la direction effective d'un spécialiste, médecin militaire hors cadres ou médecin contractuel, a pour mission de rechercher les malades porteurs de trypanosomes, d'étudier le mode de propagation de la maladie du sommeil, d'en découvrir, si possible, l'origine et de déterminer les gites de tsé-tsé.

L'arrêté du 4 avril 1928 (7), modifié, en son article 10 § 2, par l'arrêté du 26 mai 1928 (8) et en son article 24 par l'arrêté du 9 juin 1928 (9), fixe les mesures destinées à prévenir ou à faire cesser les épidémies de typhus amaryl. Ces mesures sont variables et correspondent à trois régimes qui peuvent être déclarés applicables à tout ou partie du territoire, par arrêté du commis-

(1) R. 1923, 1, 479.
(2) R. 1926, 1, 414.
(3) J. O. Togo, 1er mars 1928.
(4) R. 1930, 1, 55.
(5) R. 1928, 1, 453.
(6) R. 1928, 1, 637.
(7) J. O. Togo, 15 avril 1928.
(8) J. O. Togo, 1er juin 1928.
(9) J. O. Togo, 16 juin 1928.

saire de la République, savoir : 1° le régime de danger imminent pour la santé publique ; 2° le régime de la surveillance sanitaire ; 3° le régime de l'observation sanitaire. Dans les centres placés sous l'un de ces trois régimes, les commissions permanentes de contrôle sanitaire sont constituées avec le concours des habitants. Les contraventions sont réprimées pénalement.

Un budget autonome de la santé publique et de l'assistance médicale indigène, annexe au budget spécial du Togo, a été créé par le décret du 18 décembre 1926 (1) pour assurer le fonctionnement et le développement des services médicaux du territoire et pour marquer l'indépendance de ces services par rapport aux autres services publics.

§ 749

Police sanitaire maritime. — La police sanitaire maritime, aux colonies, a pour objet, en exécution de la loi du 3 mars 1822 relative à la police sanitaire et des conventions internationales auxquelles la France a adhéré : 1° de prévenir l'importation dans les colonies, pays de protectorat et territoires africains sous mandats, des maladies pestilentielles ; 2° d'assurer à bord des navires en station ou en transit la propylaxie de ces maladies et de toutes celles dont la déclaration est obligatoire ; 3° d'empêcher l'exportation hors du territoire, quand il est contaminé, des mêmes maladies. Cette police est organisée par le décret du 24 décembre 1928 (2). Ce décret, qui abroge toutes les dispositions antérieures contraires et notamment le décret du 7 juin 1922 (3), a été pris en conformité de deux conventions internationales en date du 17 janvier 1912 (4), et du 21 juin 1926 (5), ayant eu pour but de poser les bases d'une police sanitaire internationale.

Le décret du 27 décembre 1928, qui comprend jusqu'à 16 titres, réglemente : la patente de santé des navires ; les mesures sanitaires au départ et à l'arrivée des navires ; les mesures prophylactiques spéciales à observer concernant le choléra, la fièvre jaune, la peste, le typhus exanthématique, la variole, la fièvre récurrente, la lèpre, le trachome, la trypanosomiase (maladie du sommeil) ; l'organisation et l'outillage des ports ; la dératisation et la désinfection ; les stations sanitaires ou lazarets ; les passeports sanitaires ; les autorités sanitaires ; les médecins sanitaires maritimes ; les navires de la marine de guerre ; les droits sanitaires ; les conseil sanitaires ; les attributions des autorités sanitaires en matière de police judiciaire et d'état civil ; les pénalités et les amendes.

---

(1) R. 1927, 1, 104.
(2) R. 1929, 1, 184.
(3) R. 1922, 1, 736. — Les textes précédents étaient les décrets des 31 mars 1897, 20 juillet 1899 (R. 1900, 1, 105) et 15 décembre 1909 (R. 1910, 1, 70).
(4) Décret du 14 octobre 1920.
(5) Décret du 25 juin 1928.

Sous le régime du décret du 27 décembre 1928, comme sous le régime des décrets précédents, des arrêtés ont été pris dans les diverses colonies pour régler les détails du service de la police sanitaire maritime (1).

SECTION II

Assistance médicale

§ 750

Généralités. — Le décret précité du 4 novembre 1903, sur le fonctionnement du service de santé aux colonies, ne prévoyait, comme services civils placés sous l'autorité du directeur du service de santé, que l'administration des établissements hospitaliers du service général, destinés, aux termes de l'article 14, à « assurer les soins nécessaires à tout le personnel militaire et civil des colonies, dans des conditions à déterminer par des règlements particuliers ».

Ces dispositions étaient insuffisantes. La population des colonies, et avant tout la population indigène, était complètement dépourvue de soins médicaux. Il ne pouvait être question, pour des raisons évidentes, de l'installation dans les diverses localités de médecins exerçant librement leur profession, si ce n'est à titre tout-à-fait exceptionnel. Il devenait indispensable d'organiser un service administratif, combiné de manière à mettre à la portée des indigènes, et aussi des européens, des établissements (hôpitaux, postes médicaux, maternités, établissements spéciaux), où les malades trouveraient des consultations gratuites, des médicaments delivrés à titre gratuit, et l'hospitalisation gratuite.

Ce service a été effectivement organisé, dans un très grand nombre de colonies, par arrêtés des gouverneurs, dont les pouvoirs normaux d'organisation des services suffisaient à cet effet. Dans deux gouvernements généraux seulement, l'Indo-Chine et Madagascar, un décret a dû intervenir, le 2 mars 1904 à Madagascar (2), le 25 octobre 1909 en Indo-Chine (3), à raison de l'importance des services créés, et de leur étroite connexité avec ceux des ser-

(1) Parmi ceux qui ne remontent pas à une date antérieure au décret du 7 juin 1922, on peut citer : — l'arrêté du gouverneur de la Guadeloupe du 12 novembre 1925 (R. 1926, 1, 657) ; — les arrêtés du gouverneur de la Martinique du 25 avril 1929 (R. 1931, 1, 135) ; — l'arrêté du lieutenant-gouverneur du Gabon du 7 octobre 1927 (R. 1928, 1, 224) ; — les arrêtés du lieutenant-gouverneur du Sénégal des 21 août 1929 (R. 1930, 1, 189) et 26 mars 1930 (R. 1931, 1, 255) ; — l'arrêté du lieutenant-gouverneur du Dahomey du 3 septembre 1929 (R. 1931, 1, 256) ; — les arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine des 8 novembre 1923 (R. 1924, 1, 573), 25 mai 1925 (R. 1926, 1, 597) et 2 juillet 1926 (R. 1927, 1, 660) pour le Tonkin, 11 décembre 1923 (R. 1924, 1, 583) pour le Cambodge, 20 décembre 1923 (R. 1924, 1, 586) pour Kouang-tchéou-Wan, 6 juin 1924 (R. 1925, 1, 479) pour l'Annam, 24 décembre 1925 (R. 1927, 1, 593), fixant pour toute l'Indo-Chine le tarif des amendes applicables en la matière.

(2) R. 1904, 1, 192.

(3) R. 1910, 1, 16.

vices généraux d'hygiène institués et organisés par décrets ; à raison aussi de l'institution, à Madagascar, par ce même décret du 2 mars 1904, d'un budget annexe de l'assistance médicale indigène, alimenté par une taxe spéciale. Depuis, des budgets annexes de l'hygiène publique et de l'assistance médicale indigène ont été créés au Sénégal par décret du 19 juin 1929, et en Océanie par décret du 16 juillet 1931 (1), mais ces décrets ne font autre chose qu'énumérer les recettes et les dépenses de ces budgets annexes, l'entière organisation du service étant laissée à l'autorité locale.

§ 751

Madagascar. — A Madagascar, l'assistance médicale indigène avait déjà été organisée par un arrêté du gouverneur général du 13 juillet 1903, applicable à l'Imérina et au Betsileo seulement, lorsqu'est intervenu le décret du 2 mars 1904, applicable aux mêmes provinces, qui maintenait d'ailleurs en vigueur l'arrêté de 1903. Ce décret, qui instituait un budget de l'assistance médicale par province, en laissant au gouverneur général le soin d'en étendre les dispositions au reste de la colonie, a été modifié par décrets des 21 juillet 1910 (2) et 10 janvier 1929 (3). Le décret du 21 juillet 1910 a fondu les budgets provinciaux en un budget unique, pour l'ensemble des provinces où se perçoit la taxe d'assistance, c'est-à-dire pour toute la colonie, depuis l'arrêté du gouverneur général du 25 avril 1928 (4).

Les décrets des 21 juillet 1910 et 10 janvier 1929, outre la fusion des budgets provinciaux en un budget unique, ne modifient que les dispositions financières du décret du 2 mars 1904 (5). Mais les articles 5 à 10 du décret de 1904 portent aussi des dispositions de principe. Ils créent des commissions régionales, en laissant au gouverneur général le soin d'en fixer la composition et les attributions. Ils confient également au gouverneur général le soin de créer les hôpitaux, léproseries et autres établissements dépendant de l'assistance médicale. Ils posent le principe de la gratuité de l'admission et de l'entretien des malades dans les hôpitaux, sauf la faculté de recevoir des malades payants, et de la gratuité des consultations et délivrances de médicaments. Ils attribuent au gouverneur général le pouvoir d'organiser un contrôle sur les établissements de bienfaisance privés, et de les autoriser à recevoir des malades ou pensionnaires, moyennant le remboursement de leur frais d'hospitalisation par le budget autonome de l'assistance médicale indigène. Enfin le gouverneur général est autorisé à régler par arrêtés l'organisation financière, le personnel,

(1) V. plus haut, § 706, p. 794.
(2) R. 1911, 1, 117.
(3) R. 1929, 1, 343.
(4) R. 1929, 1, 587.
(5) La plus saillante de ces modifications est celle qui attribue à ce budget, en recette, la part provenant de la redevance sur la circulation fiduciaire productive de la Banque d'émission de Madagascar, pour contribuer à la lutte antipaludique et antisyphilitique (V. Ch. XVII, § 633, p. 618).

le fonctionnement des établissements, les tarifs, et d'une manière général toutes les dispositions de détail.

Conformément à ces décrets, le gouverneur général a pris, le 31 décembre 1910 (1), un arrêté réorganisant les services de l'assistance médicale indigène, refondu récemment par arrêté du 25 avril 1928 (2).

Aux termes de ce dernier arrêté, ce service est placé sous l'autorité du directeur du service de santé. Celui-ci est assisté, en qualité de directeur de l'assistance médicale indigène, par un « comité central consultatif », siégeant à Tananarive. En vue du fonctionnement du service, la colonie est divisée en circonscriptions médicales dirigées, chacune, dans la mesure du possible, par un médecin européen prenant le titre de médecin inspecteur de la circonscription. Il est créé, dans chaque province, une commission de l'assistance médicale indigène, appelée à donner son avis sur les propositions budgétaires concernant l'assistance médicale indigène. Les établissements de l'assistance médicale indigène sont classés ainsi qu'il suit : 1° hôpitaux, avec ou sans maternité annexe ; 2° maternités indépendantes ; 3° postes d'accouchement ; 4° postes médicaux, avec ou sans poste d'accouchement.

Une instruction du gouverneur général du 25 avril 1928 (3), commente et complète cet arrêté.

L'assistance médicale ainsi organisée nécessite un nombreux personnel indigène, comprenant des médecins, des sages-femmes, des infirmières et infirmiers. Ce personnel a fait l'objet de toute une série d'arrêtés du gouverneur général (4).

§ 752

Indo-Chine. — En Indo-Chine, comme à Madagascar, l'assistance médicale indigène a d'abord été organisée par arrêtés locaux. Des arrêtés des 20 janvier et 22 février 1904 (5) avaient réglementé le service médical, mais au profit seulement des européens. Un arrêté du 25 octobre 1904 (6) avait autorisé l'exercice de la médecine par des médecins et sages-femmes indigènes. Mais c'est

(1) R. 1912, 1, 493.
(2) R. 1929, 1, 587.
(3) J. O. Madagascar, 5 mai 1928.
(4) Arrêté du 15 octobre 1900 (R. 1904, 1, 185), créant un corps de médecins indigènes de colonisation, complété par arrêté du 21 mars 1903 (R. 1904, 1, 186), et modifié par arrêtés des 15 mai 1905 (R. 1906, 1, 456) et 12 janvier 1911 (R. 1912, 1, 502). — Arrêté du 1er juillet 1903 (J. O. Madagascar, 25 juillet 1903), organisant un corps de sages-femmes indigènes de l'assistance médicale. — Arrêté du 24 octobre 1911 (R. 1912, 1, 681), réorganisant le personnel indigène de l'assistance médicale indigène, modifié le 5 février 1918 (R. 1920, 1, 632). — Arrêté du 15 février 1916 (R. 1918, 1, 160), réorganisant le personnel hospitalier indigène de l'assistance médicale indigène. — Arrêté du 14 janvier 1919 (R. 1920, 1, 693), réorganisant le personnel indigène de l'assistance médicale indigène, modifié par arrêté du 17 février suivant (*ibid.*). — Arrêté du 5 avril 1921 (R. 1922, 1, 918) sur le même sujet, complété le 20 juin 1923 (R. 1924, 1, 714).
(5) R. 1905, 1, 416.
(6) R. 1905, 1, 226.

seulement un arrêté du 30 juin 1905 (1), qui avait institué un « service permanent d'assistance médicale », ayant pour but d'assurer, à la fois les soins médicaux aux fonctionnaires et à leurs familles, et « en tant que de besoin », à la population européenne et indigène, le service des établissements hospitaliers entretenus sur les fonds du budget général, des budgets locaux, provinciaux et municipaux, le service de la police sanitaire, des épidémies, de l'hygiène et de la santé publique dans la colonie, et enfin le service dans les postes consulaires d'Extrême-Orient où l'assistance médicale est à la charge du budget général de l'Indo-Chine.

L'assistance médicale, proprement dite, c'est-à-dire le service des soins médicaux à la population tant européenne qu'indigène, n'était d'ailleurs qu'une branche des services sanitaires du gouvernement général, confiés en principe à des médecins civils.

C'est ce système qui a été consacré par les décrets précités des 25 octobre 1909, 27 juin 1914 et 15 juillet 1931, qui, précisément parce qu'aucune séparation n'était faite entre les divers services, qui n'étaient que des subdivisions d'une même administration, se substituent aux arrêtés locaux pour réglementer la matière. Le décret de 1909 énumérait parmi les services sanitaires et médicaux, relevant tous du directeur du service de santé des troupes coloniales, « les services d'assistance et ceux des laboratoires », confiés à des médecins civils et militaires. Le décret du 27 juin 1914, beaucoup plus explicite, énonce expressément, au premier rang de ces services, « l'assistance médicale, tant à domicile que dans les dispensaires, maternités et hôpitaux autres que ceux du service général », établit la gratuité des soins donnés aux européens indigents et aux indigènes, et laisse au gouverneur général l'organisation du personnel. Le décret du 15 juillet 1931, qui établit deux grandes catégories de services sanitaires et médicaux, les militaires et les civils, dirigées chacune par un chef distinct, comprend parmi les seconds les services « d'assistance médicale et d'assistance sociale », dont le gouverneur général est chargé de déterminer les attributions, comme en général celles de tous les autres services civils.

L'assistance médicale n'a donc jamais été séparée, en Indo-Chine, des autres services de santé. Aucun budget spécial ne lui est affecté.

Le personnel de l'assistance médicale, qui comprend des médecins civils appartenant à ces services, des docteurs en médecine, médecins civils libres, et des officiers du corps de santé des troupes coloniales placées hors cadres, a été organisé en Indo-Chine, conformément aux décrets ci-dessus, par une série d'arrêtés du gouverneur général (2).

---

(1) R. 1906, 1, 378. — V. aussi les arrêtés des 19 septembre 1905 et 28 décembre 1907.

(2) Arrêtés du 1er août 1914 (R. 1916, 1, 307, où il est inexactement daté du 27 juin), modifié le 30 septembre 1915 (*ibid.*, 501) et le 19 octobre 1919 (R. 1920, 1, 1182). — Arrêté du 2 janvier 1915, fixant les cadres du personnel européen et

Le personnel indigène des services de l'assistance médicale comprend : 1° des médecins et pharmaciens (dénommés anciennement médecins et pharmaciens auxiliaires, et, depuis le 4 octobre 1928, médecins et pharmaciens indochinois) ; 2° des sages-femmes indigènes ; 3° des sages-femmes auxiliaires indigènes ; 4° des infirmiers indigènes.

De nombreux arrêtés du gouverneur général ont organisé le personnel et défini le statut : 1° des médecins et pharmaciens indigènes (1) ; 2° des sages-femmes indigènes en Cochinchine (2) et au Tonkin (3) ; des sages-femmes auxiliaires indigènes au Cambodge (4) ; des infirmiers en Annam (5), au Tonkin (6), en Cochinchine (7), au Cambodge (8), au Laos (9).

Une pharmacie centrale de l'assistance médicale a été créée au Tonkin par arrêté du 23 novembre 1923 (10), et au Laos par arrêté du 14 juin 1924 (11).

Un cadre de vaccinateurs et d'aides-vaccinateurs a été créé au Cambodge par arrêté du 25 août 1930 (12), en Cochinchine par arrêté du 26 septembre 1930 (13), au Tonkin par arrêté du 13 octobre 1930 (14).

---

la répartition de ce personnel dans les divers pays (R. 1916, 1, 469), modifié le 18 mars 1918 (R. 1919, 1, 372). — Arrêté du 20 juin 1921, fixant le statut des services de l'assistance médicale (R. 1922, 1, 630), modifié les 28 juin 1922 (R. 1923, 1, 684), 11 mars 1926 (R. 1927, 1, 622), 28 août 1926 (R. 1927, 1, 684), 8 juillet 1927 (R. 1928, 1, 301), 26 juillet 1929 (R. 1930, 1, 333).

(1) Médecins : Arrêtés des 28 septembre 1913 (R. 1915, 1, 765), 29 septembre 1913 (R. 1915, 1, 769), 18 février 1922 (R. 1923, 1, 654) ; le premier modifié les 4 octobre 1928 (J. O. Indo-Chine, 10 oct. 1928), 5 octobre 1928 (R. 1929, 1, 578), 26 juillet 1929 (R. 1930, 1, 334). — Pharmaciens : Arrêtés des 22 janvier 1915 (R. 1916, 1, 471), modifié le 4 octobre 1922 (J. O. Indo-Chine, 7 oct. 1922), 31 août 1928 (R. 1929, 1, 563), 4 octobre 1928 (J. O. Indo-Chine, 10 oct. 1928) ; 5 octobre 1928 (R. 1929, 1, 578) ; 26 juillet 1929 (R. 1930, 1, 334).

(2) Arrêtés des 24 mars 1919 (R. 1920, 1, 962), 8 septembre 1919 (*ibid.*), 21 mai 1926 (R. 1927, 1, 655), 22 décembre 1928 (R. 1929, 1, 583).

(3) Arrêtés du 10 avril 1925 (R. 1926, 1, 589) et du 16 mai 1930 (R. 1931, 1, 382).

(4) Arrêté du 7 avril 1925 (R. 1926, 1, 588).

(5) Arrêtés du 20 décembre 1906 (R. 1907, 1, 228), du 10 novembre 1914 (R. 1916, 1, 371), du 6 mai 1918 (R. 1918, 1, 381), du 17 juillet 1919 (R. 1920, 1, 1126), du 20 décembre 1920 (*ibid.*).

(6) Arrêtés des 27 avril 1907 (R. 1908, 1, 279), 26 décembre 1911 (R. 1913, 1, 579), 23 mai 1912 (R. 1913, 1, 745), 24 juillet 1913 (R. 1915, 1, 747), 28 juillet 1915 (R. 1916, 1, 481), 21 juillet 1919 (R. 1920, 1, 1126), 21 novembre 1922 (R. 1923, 1, 763), 23 juillet 1924 (R. 1925, 1, 486), 12 janvier 1926 (R. 1927, 1, 610), 10 novembre 1927 (R. 1928, 1, 396), 30 août 1928 (J. O. Indo-Chine, 1er sept. 1928).

(7) Arrêtés des 6 mai 1918 (R. 1919, 1, 387), 18 mai 1920 (R. 1921, 1, 1039), 18 juin 1923 (R. 1924, 1, 522).

(8) Arrêtés des 6 septembre 1905 (R. 1906, 1, 422), 13 avril 1916 (R. 1917, 1, 519), 29 octobre 1925 (R. 1926, 1, 628).

(9) Arrêtés des 15 août 1906 (R. 1907, 1, 414), 22 octobre 1907 (R. 1908, 1, 358), 9 août 1924 (R. 1925, 1, 487), 8 octobre 1926 (R. 1927, 1, 697). — Le personnel des infirmières-sages-femmes a été organisé au Laos par arrêté du 7 octobre 1924 (J. O. Indo-Chine, 11 oct. 1924).

(10) R. 1924, 1, 574.

(11) J. O. Indo-Chine, 18 juin 1924.

(12) R. 1931, 1, 399.

(13) R. 1931, 1, 406.

(14) R. 1931, 1, 461.

Le fonctionnement du service de l'assistance médicale a été réglementé par arrêté du gouverneur général du 10 janvier 1916 (1). Aux termes de cet arrêté, des consultations gratuites de deux sortes ont lieu chaque jour, dans des locaux déterminé d'entente entre l'administrateur chef de province et le médecin ; les unes, pour les fonctionnaires européens et leurs familles, les européens munis par les autorités compétentes d'un certificat d'indigence, les fonctionnaires indigènes et leur famille ; les autres, pour tous les indigènes sans distinction. Les heures de chacune de ces consultations sont obligatoirement différentes. Les médecins de l'assistance et des services extérieurs ont en outre la faculté de donner à leur domicile des consultations particulières payantes. Les soins gratuits à domicile sont dûs pendant huit jours francs aux fonctionnaires européens et à leur famille, et même jusqu'à guérison si l'évacuation sur une formation sanitaire ne peut se faire sans danger, ou s'il s'agit d'un enfant en bas âge, ou si le malade ou sa famille consentent à rémunérer le médecin. Lorsque le malade habite hors des périmètres, c'est-à-dire à une distance ne permettant pas au médecin d'aller et revenir en une heure, le médecin apprécie s'il peut continuer ses soins gratuits ; en cas de négative, il y a lieu à transport du malade ou à rémunération. Les mandarins en fonctions et leurs familles sont assimilés aux fonctionnaires. Un tarif des honoraires est joint à l'arrêté. Les soins gratuits comprennent les opérations de petite chirurgie, mais non la grande chirurgie ni les accouchements.

§ 753

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, où aucun décret n'est intervenu, si ce n'est pour créer un budget annexe au Sénégal, l'assistance médicale indigène a été organisée, d'abord par arrêté du gouverneur général du 8 février 1905 (2), puis par arrêté du 7 janvier 1907 (3), puis enfin par arrêté beaucoup plus étendu du 1er juin 1912 (4).

Aux termes de ce dernier arrêté, le service permanent d'assistance médicale de l'Afrique occidentale, placé sous l'autorité du gouverneur général et sous le contrôle technique de l'inspecteur des services sanitaires civils, est destiné à assurer, non seulement les soins médicaux gratuits aux fonctionnaires et agents européens et à leur famille, ainsi qu'à la population indigène, mais aussi les services de la police sanitaire, des épidémies, de l'hygiène et de la santé publique, le service des établissements hospitaliers de toute nature, des dispensaires et des laboratoires, et enfin l'instruction des aides-médecins et infirmiers indigènes. Encore, pour l'ensemble de ces attributions, le service de santé fonctionne-t-il concurremment avec le service de santé des troupes coloniales.

(1) R. 1917, 1, 489. — Modifié le 20 février 1924 (R. 1925, 1, 398).
(2) R. 1906, 1, 298.
(3) R. 1908, 1, 334.
(4) R. 1914, 1, 177.

Le service de l'assistance médicale ne constitue donc pas un compartiment strictement démilité, mais une branche d'un service général, comportant une interpénétration assez large.

L'assistance médicale proprement dite consiste essentiellement dans l'établissement, au chef-lieu de chaque cercle, d'un dispensaire dirigé par un médecin de l'assistance médicale, assisté d'un ou plusieurs aides-médecins et infirmiers indigènes, Chaque colonie est dotée, en outre, d'un certain nombre de médecins chargés spécialement d'effectuer des missions de vaccine, et aussi d'assurer la relève des médecins des dispensaires en cas de congé, départ ou maladie (1).

Dans chaque colonie, le service est placé sous l'autorité du lieutenant-gouverneur et sous la direction technique du chef du service de santé. Mais les points essentiels du service sont déterminés par l'arrêté du gouverneur général. Une consultation publique doit avoir lieu au dispensaire, chaque jour, à heure fixe. Les soins médicaux sont donnés gratuitement aux fonctionnaires européens et à leur famille, aux colons européens et assimilés dont les ressources sont insuffisantes et qui sont à cet effet portés sur une liste dressée par le commandant du cercle, et enfin aux indigènes. Les conditions dans lesquelles sont donnés ces soins médicaux sont à peu près les mêmes qu'en Indo-Chine, sauf qu'il n'existe aucun tarif. L'article 36 du décret se borne à poser en principe que les honoraires, dans les cas où il y a lieu d'en demander, doivent être modérés.

L'arrêté du 1er juin 1912 contenait, en outre, au titre II, une série de dispositions concernant le personnel des médecins de l'assistance médicale. Le cadre de ce personnel a été depuis réorganisé par arrêté du 20 octobre 1917 (2), plusieurs fois modifié depuis.

Un arrêté du gouverneur général du 1er avril 1921 (3) a organisé un cadre de médecins, pharmaciens et sages-femmes auxiliaires, commun à toutes les colonies du groupe, réorganisé depuis par arrêté du 7 mai 1925 (4).

Tous ces arrêtés ont été complétés par une série d'autres arrêtés pris pour leur exécution par les lieutenants-gouverneurs. Il suffit de citer ici, à titre d'exemple, pour le Sénégal, l'arrêté du lieutenant-gouverneur du 26 mars 1930 (5), approuvé par le gouverneur général le 13 octobre suivant, organisant le service de l'assistance médicale dans la colonie, et l'arrêté du 31 décembre 1912 (6), instituant un cadre local d'infirmiers et d'infirmières indigènes.

(1) V. les instructions du gouverneur général des 15 février 1926 (J. O. Afrique occid. 27 févr. 1926) et 14 août 1930 (*ibid.*, 23 août 1930).

(2) R. 1918, 1, 410. — Modifié ou complété les 29 août 1918 (R. 1920, 1, 328), 28 février 1919 (R. 1920, 1, 434), 30 décembre 1924 (R. 1926, 1, 355), 5 mars 1925 (R. 1926, 1, 365), et 1 3octobre 1928 (R. 1929, 1, 361).

(3) R. 1922, 1, 313.

(4) R. 1926, 1, 369. — Modifié par arrêté du 18 février 1930 (R. 1931, 1, 225), qui crée un cadre d'infirmières visiteuses.

(5) R. 1931, 1, 255.

(6) R. 1914, 1, 527. — Modifié le 22 juillet 1919 (R. 1920, 1, 475).

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, où tout l'effort s'est porté sur la lutte contre la maladie du sommeil, les services de l'assistance médicale n'ont encore reçu qu'une organisation très imparfaite. On peut citer une circulaire du gouverneur général du 18 avril 1925 (1), contenant des instructions générales, et une autre du 28 mars 1929 (2), créant, dans chaque secteur de prophylaxie de la maladie du sommeil, autant de petits centres d'assistance médicale indigènes qu'il existe de centres de traitement de la trypanosome.

Un arrêté du 31 décembre 1925 (3) a réorganisé le corps des infirmiers indigènes.

Cameroun. — Au Cameroun, le service médical général et de l'assistance médicale indigène a été organisé par arrêté du commissaire de la République du 2 décembre 1916 (4). Un arrêté du 6 novembre 1919 (5) a créé un cadre d'infirmiers indigènes, et un arrêté du 22 décembre 1926 (6) a déterminé le mode de recrutement des infirmiers et infirmières auxiliaires indigènes.

Dans ce territoire, comme en Afrique équatoriale, tous les organismes sont concentrés sur la lutte contre la maladie du sommeil. Comme il a été dit plus haut, un budget annexe de la santé publique et de l'assistance indigène y a été institué par arrêté du 10 novembre 1923 (7) ; ce budget est alimenté par une taxe d'assistance indigène établie le même jour (8).

Togo. — Au Togo, où un cadre d'infirmiers indigènes avait été créé par arrêté du 10 septembre 1920 (9), un arrêté du commissaire de la République du 11 août 1921 (10), a organisé tous les services de la santé et de l'hygiène publique, y compris celui de l'assistance médicale indigène. Une circulaire du commissaire de la République du 9 novembre 1923 (11) en a réglé les détails d'application. Un arrêté du 27 novembre 1923 (12) a institué un service d'assistance médicale indigène mobile, destiné à opérer dans les régions trop éloignées des chefs-lieux de cercle pour pouvoir être visitées régulièrement par les médecins-chefs de subdivision sanitaire.

Etablissements de l'Inde. — Dans les Etablissements de l'Inde, où un corps médical indigène avait été institué par arrêté

---

(1) J. O. Afr. équat. 1er mai 1925.
(2) J. O. Afr. équat. 15 avril 1929.
(3) R. 1927, 1, 150.
(4) R. 1922, 1, 395.
(5) R. 1922, 1, 402.
(6) R. 1928, 1, 610. — Modifié le 23 septembre 1927 (*ibid.*).
(7) V. Ch. IX, § 343, p. 48.
(8) J. O. Cameroun, 1er janvier 1924.
(9) R. 1923, 1, 645. — Modifié le 25 novembre 1922 (*ibid.*).
(10) R. 1922, 1, 580.
(11) J. O. Togo, 1er déc. 1923.
(12) R. 1925, 1, 267.

local du 30 mai 1918 (1), un arrêté réglementaire du gouverneur du 27 septembre 1926 (2) a déterminé l'organisation et le fonctionnement des services hospitaliers et des services d'assistance médicale, d'hygiène et de salubrité publique. Un arrêté du 22 avril 1927 (3) a organisé le corps des agents techniques des hôpitaux et des pharmaciens.

Guyane. — A la Guyane, le service de l'assistance médicale a été organisé par arrêté du gouverneur du 27 juillet 1922 (4), et un corps d'infirmiers aides-médecins du service local a été créé par arrêté du même jour (5).

§ 754

Nouvelle-Calédonie, Nouvelles-Hébrides, Océanie. — A la Nlle-Calédonie, aux Nlles-Hébrides et en Océanie, l'organisation de l'assistance médicale est un peu différente, et repose essentiellement sur l'institution des médecins de colonisation.

A la suite de l'inscription, au budget local de 1905, de crédits destinés à la création de postes de médecins de colonisation, un arrêté du gouverneur du 29 mars 1905 (6) a créé deux de ces postes, portés à 11 par un arrêté du 3 juin 1911 (7), réduits à 10 par arrêté du 31 mars 1919 (8). Le personnel et le service ont été réorganisés par deux arrêtés du 31 août 1927 : l'un, créant une direction du service de santé et d'hygiène et réglementant le fonctionnement du service de colonisation et d'assistance indigène (9) ; l'autre, fixant le statut du personnel des médecins de colonisation et d'assistance indigène (10).

Un arrêté du gouverneur du 17 mars 1928 (11) a déterminé les circonscriptions médicales de colonisation et d'assistance indigène. Deux arrêtés de la même date (12) ont fixé les honoraires et indemnités dûes pour services médicaux.

L'arrêté précité du 17 juillet 1928, qui modifie le premier arrêté du 31 août 1927, contient aussi une nouvelle réglementation du service médical de colonisation et d'assistance indigène.

---

(1) R. 1922, 1, 179. — Complété le 25 février 1928 (R. 1930, 1, 195).
(2) R. 1930, 1, 195. — Modifié le 7 décembre 1931 (J. O. Inde, 12 déc. 1931.
(3) *Ibid.*
(4) R. 1924, 1, 568.
(5) *Ibid.* — Modifié le 5 janvier 1923 (*Ibid.*). — V. la circulaire du 24 mars 1930 (J. O. Guyane, 29 mars 1930).
(6) R. 1906, 1, 47.
(7) R. 1912, 1, 385.
(8) R. 1921, 1, 331. — Modifié ou complété les 23 mars 1920 (R. 1921, 1, 331), 5 septembre 1921 (R. 1923, 1, 218), 6 octobre 1922 (R. 1923, 1, 251), 25 juillet 1923 (R. 1926, 1, 417), 26 août 1924 (R. 1926, 1, 420).
(9) R. 1929, 1, 86. — Modifié le 17 juillet 1928 (R. 1931, 1, 142).
(10) R. 1929, 1, 86. — Modifié les 14 janvier 1928 (*Ibid.*),1 er février 1928 (J. O. Nouvelle-Cal. 18 févr. 1928), 17 juillet 1928 (J. O. Nouvelle-Cal. 4 août 1928).
(11) J. O. Nlle-Cal. 7 avril 1928. — Modifié le 11 mai 1929 (J. O. Nlle-Cal. 15 mai 1929).
(12) *Ibid.*

Il résulte de l'ensemble de ces textes que le service médical de colonisation et d'assistance indigène est placé sous l'autorité directe du gouverneur. Le personnel, au point de vue technique et pour tout ce qui concerne la police sanitaire, les épidémies, l'hygiène et la santé publique, relève du directeur du service de santé. La Nlle-Calédonie et les îles Loyalty sont divisées en circonscriptions médicales. Les médecins de colonisation et d'assistance indigène sont agents de la santé pour les circonscriptions qu'ils desservent. Ce sont des médecins du corps de santé des troupes coloniales placés hors cadres ou des médecins civils choisis et nommés par le gouverneur. Ils doivent leurs soins gratuits : 1° aux officiers et fonctionnaires ; 2° aux indigents ; 3° aux indigènes vivant en tribus ou qui sont sans engagement. Ils sont tenus d'assurer, moyennant une rétribution fixée par le gouverneur, le service médical de l'administration pénitentiaire dans leur circonscription. Ils sont chargés de la surveillance des tribus, au point de vue de l'hygiène et de la démographie. Ils visitent les tribus au moins une fois par semestre, et s'attachent à prévenir ou à signaler toute épidémie ou maladie contagieuse. Ils visitent, au moins une fois par mois, les localités de leur circonscription et y donnent des consultations. Ils doivent posséder un matériel médical et chirurgical.

Le directeur du service de santé remplit les fonctions de médecin inspecteur du service de colonisation et d'assistance indigène.

La loi du 22 février 1931 (1) a autorisé le gouvernement de la Nlle-Calédonie à contracter un emprunt de 95 millions de francs, somme sur laquelle 35.115.800 francs seront affectés à la protection de la santé publique et à l'assistance médicale.

Aux Nlles-Hébrides, un arrêté du haut-commissaire de France du 27 mars 1921 (2) a organisé le service médical de colonisation et d'assistance indigène sur le type de celui de la Nlle-Calédonie. Les médecins civils de colonisation et d'assistance indigène sont placés sous l'autorité directe du commissaire-résident de France, et relèvent du chef du service de santé au point de vue technique et pour tout ce qui concerne les épidémies, l'hygiène, et la santé publique. Ils sont nommés agents de la santé dans leur circonscription médicale, par arrêté conjoint, et relèvent, à ce titre, de l'administration du condominium.

En Océanie, un arrêté du gouverneur du 10 août 1926 (3) a créé un cadre de médecins du service local, et un arrêté du 8 juin 1927 (4) a réglementé les dépôts de médicaments. Un budget spécial annexe de l'assistance médicale indigène a été créé par décret du 16 juillet 1931 (5).

---

(1) R. 1931, 1, 258.
(2) R. 1923, 1, 252.
(3) R. 1927, 1, 952. — Complété le 13 septembre 1928 (R. 1930, 1, 210).
(4) R. 1930, 1, 202.
(5) R. 1932, 1, 121.

SECTION III

Enseignement de la médecine

§ 755

Etablissements dans la métropole. — Une « école d'application du service de santé des troupes coloniales » a été créée à Marseille par décret du 3 octobre 1905 (1) et réorganisée par décret du 22 août 1928 (2). Elle a pour but de donner aux médecins et pharmaciens lieutenants des troupes coloniales sortant des écoles de recrutement ou admis directement par concours, et aux sous-lieutenants d'administration du service de santé des troupes coloniales, le complément d'instruction professionnelle spéciale, théorique et surtout pratique, nécessaire pour remplir les obligations de service qui incombent au corps de santé des troupes coloniales, en France et aux colonies.

Une instruction du ministre de la guerre du 3 novembre 1928 (3) est relative à l'organisation et au service intérieur de cette école.

Un décret du 22 août 1928 (4) a institué un concours pour l'obtention du titre de médecin des hôpitaux coloniaux, de chirurgien des hôpitaux coloniaux, de spécialiste des hôpitaux coloniaux et de pharmacien-chimiste du service de santé colonial.

Un autre décret du même jour (5) a institué un concours pour l'obtention du titre d'assistant des hôpitaux coloniaux.

Deux instructions des ministres de la guerre et des colonies, du 3 novembre 1928 (6), sont relatives à l'application de ces deux derniers décrets.

Un décret du 24 juin 1931 (7) a organisé, auprès de la faculté de médecine de Marseille, une section de médecine des troupes coloniales.

§ 756

Etablissements locaux. — Aux colonies, le décret du 17 août 1897 (8), portant règlement d'administration publique pour l'application aux colonies de la loi du 30 novembre 1892 sur l'exercice de la médecine, prévoyait, à ses articles 14 à 17, l'institution de médecins indigènes, qui seraient instruits et formés dans des établissements locaux d'instruction.

A la suite de ce décret, des cours ou même des écoles de médecine ont été établis dans beaucoup de colonies. Presque partout, ils l'ont été par arrêtés des gouverneurs ou gouverneurs généraux, que leurs pouvoirs généraux d'organisation des services, et au

(1) R. 1905, p. 521.
(2) R. 1929, 1, 36.
(3) R. 1929, 1, 159.
(4) R. 1929, 1, 36.
(5) *Ibid.*
(6) J. O. 30 novembre 1928.
(7) R. 1931, 1, 454.
(8) R. 1898, 1, 70.

besoin les articles précités du décret de 1897, habilitaient à cette création. Deux exceptions se rencontrent seulement. Des écoles de médecine ont été constituées par décrets à Dakar et à Hanoï ; mais ces décrets sont intervenus pour des raisons différentes.

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, deux arrêtés du gouverneur général du 1er octobre 1916 (1) avaient, l'un, créé à l'école Faidherbe une section préparatoire à l'école spéciale de médecine, l'autre, institué cette école spéciale destinée à former des aides-médecins. Dès le 14 janvier 1918, le gouvernement métropolitain intervenait par un décret (2), en cinq courts articles créant à Dakar une « école de médecine de l'Afrique occidentale française », ayant pour mission de former des médecins et des sages-femmes indigènes. Ce décret ne faisait que poser le principe, et demandait au gouverneur général les éléments d'un plan financier et d'un règlement d'organisation. Quelques mois après, le 9 juin 1918 (3), ce décret était abrogé et remplacé par un nouveau texte, reproduisant les mêmes dispositions, mais avec cette addition que le directeur de l'école devait être nommé par décret, ce qui lui assurerait la stabilité nécessaire pour mener à bien l'organisation, puis le fonctionnement de l'école.

Depuis, les décrets ne sont plus intervenus que pour supprimer la section de médecine vétérinaire annexée à l'école de médecine, en la transformant en école autonome, pour ajouter à la mission de l'école de médecine la formation de pharmaciens indigènes (4), et enfin pour déterminer les obligations professionnelles des médecins et sages-femmes auxiliaires diplômés de l'école de médecine de Dakar (5). L'organisation proprement dite de l'école de médecine a été faite par arrêtés du gouverneur général. Un premier arrêté du 1er novembre 1918 (6), a été remplacé par arrêté du 1er mai 1924 (7), puis par arrêté du 20 décembre 1927 (8), qui abroge tous les précédents.

L'arrêté du 20 décembre 1927 réglemente tout ce qui concerne l'organisation de l'école, la direction, l'enseignement, l'admission des élèves, leur régime, la discipline, les congés et vacances, les déplacements, les retraites, les études et les examens. Le diplôme de fin d'études ne confère aucun grade, mais permet aux détenteurs d'entrer dans le cadre des officiers de santé militaires indigènes aux conditions fixées par les textes en vigueur. Le décret précité du 27 mai 1925 attache, de plus, à ce diplôme l'avantage

(1) R. 1917, 1, 332 et 334.
(2) R. 1918, 1, 217.
(3) R. 1918, 1, 459. — Un décret du 24 novembre 1920 (R. 1921, 1, 39) fixait la solde du directeur et lui donnait siège aux divers conseils locaux. — Un décret du 18 décembre 1923 (R. 1924, 1, 33) permettait de prendre ce directeur parm les médecins des cadres constitués ou de l'engager par contrat spécial.
(4) Décrets du 26 mars 1925 (R. 1925, 1, 335).
(5) Décret du 27 mai 1925 (R. 1925, 1, 563).
(6) R. 1920, 1, 381. — Modifié le 2 mai 1919 (*ibid.*). — Un arrêté du 31 mai 1922 (R. 1923, 1, 406), modifié le 19 septembre 1923 (R. 1924, 1, 357), avait créé un conseil de perfectionnement.
(7) R. 1925, 1, 197. — Modifié le 16 mai 1925 (R. 1926, 1, 369).
(8) R. 1928, 1, 234. — Modifié le 16 février 1930 (R. 1931, 1, 223).

de pouvoir exercer librement la profession de médecin ou de sage-femme, dans les conditions qu'il détermine.

Madagascar. — Une école de médecine a été créée par arrêté du gouverneur général du 11 décembre 1896, modifié le 8 janvier 1916 (1) et le 11 avril 1919 (2). Elle est uniquement destinée à former des médecins auxiliaires de l'assistance indigène.

Etablissements de l'Inde. — L'école de médecine de Pondichéry a été réorganisée par arrêté du gouverneur du 30 mai 1918 (3), puis par arrêté du 5 mars 1927 (4), et enfin par arrêté du 1er juillet 1931 (5).

Réunion. — A la Réunion, un cours d'obstétrique pour le recrutement des sages-femmes, destiné à des françaises et aboutissant à un diplôme donnant droit à l'exercice de la profession, a dû être institué par décret, le 11 mai 1905 (6).

Indo-Chine. — En Indo-Chine aussi, la fondation de l'enseignement médical remonte à des arrêtés du gouverneur général. Un arrêté du 8 janvier 1902 (7) créait une école de médecine à Hanoï, réorganisée par arrêté du 25 octobre 1904 (8), destinée à former des médecins et des sages-femmes indigènes. Mais, dès le 12 août 1905 (9) un décret maintenait et confirmait ces arrêtés, posait les règles générales des cours, des programmes et des examens, et soumettait l'école à l'autorité d'un directeur nommé par décret, tout en laissant au gouverneur général le soin de l'organiser dans le détail. Effectivement, deux arrêtés d'organisation furent successivement pris par le gouverneur général les 5 août 1909 (10) et 17 janvier 1913 (11). De plus, les articles 34 à 65 de l'arrêté du 25 décembre 1918 (12), portant règlement général de l'enseignement supérieur, sont relatifs à « l'école de médecine et de pharmacie », et constituent en réalité un troisième arrêté de réorganisation de l'école.

Aux termes de ces divers textes, l'école de Hanoï était destinée à former des médecins et pharmaciens auxiliaires de l'assistance et des sages-femmes indigènes.

Un décret du 18 mai 1921 (13), faisant ce qu'un arrêté du gouverneur général n'aurait pu faire, a transformé cette école en école

(1) R. 1918, 1, 97. — Un arrêté du 14 janvier 1916 (*ibid.*) a approuvé le règlement intérieur de l'école.
(2) R. 1920, 1, 714.
(3) R. 1922, 1, 179.
(4) R. 1930, 1, 195.
(5) R. 1933.
(6) R. 1905, 1, 412.
(7) R. 1904, 1, 75.
(8) R. 1925, 1, 226.
(9) R. 1905, 1, 458.
(10) R. 1910, 1, 523.
(11) R. 1915, 1, 456.
(12) R. 1920, 1, 885.
(13) R. 1921, 1, 972.

de plein exercice, où les annamites pourvus du baccalauréat et du certificat des sciences physiques, chimiques et naturelles pourraient faire des études plus complètes, terminées par un stage à la faculté de médecine de Paris. A la suite de ce décret, un grand nombre d'articles du règlement général précité de l'enseignement supérieur avaient dû être refondus par arrêté du 9 novembre 1921 (1).

Un nouveau décret du 30 août 1923 (2) remaniait celui du 18 mai 1921, et provoquait encore de nouveaux remaniements du règlement général (3).

L'école de médecine et de pharmacie d'Hanoï, seule de toutes les écoles coloniales, est aujourd'hui, aux termes de ce décret, une école de plein exercice, c'est-à-dire ouverte à tous les étudiants en médecine, qui peuvent suivre des cours et passer des examens, sauf l'examen de 5e année, celui de clinique et la thèse, qui sont passés devant la faculté de Paris. L'école est rattachée à l'Université de Paris. C'est à Paris que les étudiants prennent leurs inscriptions, sauf autorisation spéciale du ministre permettant de les prendre dans une autre faculté de France ou d'Algérie. Les règlements métropolitains sur les études médicales sont applicables à l'école d'Hanoï. Le directeur est nommé par le gouverneur général de l'Indo-Chine sur la proposition du directeur de l'instruction publique.

Une section de médecine militaire, instituée à l'école de médecine par l'article 50 *bis* ajouté au règlement de l'enseignement supérieur par l'arrêté du 9 novembre 1921, a été maintenue et organisée en détail par les articles 11 et 49 de l'arrêté du 22 avril 1924.

Une section chinoise a aussi été instituée, pour l'instruction d'étudiants chinois destinés à fournir des aides-médecins aux établissements sanitaires des consulats français en Chine (4). Un enseignement préparatoire scientifique a été institué pour l'usage spécial des élèves laotiens (5).

Plusieurs écoles sont spéciales aux divers pays de l'Union. Telles sont, par exemple, en Cochinchine, l'école pratique des sages-femmes indigènes de Cholon, rattachée au service local de la colonie et réorganisée par arrêté du gouverneur général du 14 mars 1919 (6), puis par arrêté du 21 mai 1926 (7) ; l'école pratique des infirmiers indigènes, établie également à Cholon par arrêté du 18 juin 1923 (8) ; en Annam, le cours organisé à l'Institut Pasteur de Nha-trang, par arrêté du gouverneur général

(1) R. 1922, 1, 689.
(2) R. 1923, 1, 821.
(3) Arrêtés des 22 avril 1924 (R. 1925, 1, 452), 1er novembre 1924 (*ibid.*), 5 juillet 1927 (R. 1928, 1, 300), 7 janvier 1920 (J. O. Indo-Chine, 11 janv. 1930).
(4) Arrêté du 4 juin 1910 (R. 1911, 1, 489). Articles 50 à 56 de l'arrêté précité du 22 avril 1924, modifiés par arrêtés du 7 novembre 1927 (J. O. Indo-Chine, 12 nov. 1927) et du 14 septembre 1929 (J. O. Indo-Chine, 25 sept. 1929).
(5) Arrêté du 15 février 1928 (J. O. Indo-Chine, 18 févr. 1928).
(6) R. 1920, 1, 959. — Condition modifiée les 22 août 1919 (*ibid.*), 21 novembre 1921 (R. 1922, 1, 719), 28 mai 1924 (R. 1925, 1, 478), 11 juillet 1924 (*ibid.*).
(7) R. 1927, 1, 655. — Modifié le 22 décembre 1928 (R. 1929, 1, 583).
(8) R. 1924, 1, 526. — Modifié le 22 décembre 1928 (R. 1929, 1, 583).

du 29 octobre 1919 (1), pour les aides-vaccinateurs stagiaires des différents pays de l'Union indo-chinoise ; au Cambodge, l'école de sages-femmes indigènes créée à Pnom-Penh par arrêté du gouverneur général du 17 septembre 1924 (2), l'école de perfectionnement des infirmiers du cadre local, créée par arrêté du résident supérieur du 14 mars 1922 (3) et réorganisée par arrêté du gouverneur général du 29 octobre 1925 (4); au Laos, l'école pratique d'infirmiers indigènes et d'infirmières sages-femmes indigènes, créée par arrêté du gouverneur général du 25 mars 1927 (5) et réorganisée par arrêté du 12 juillet 1928 (6).

SECTION IV

Exercice de la médecine et de la pharmacie

§ 757

Exercice de la médecine. — Comme il a été dit plus haut, la loi du 30 novembre 1892, sur l'exercice de la médecine (professions de médecin, dentiste et sage-femme) a été rendue applicable à l'ensemble des colonies par le décret du 17 août 1897 (7), portant règlement d'administration publique, et édictant, conformément à l'article 35 de la loi, un certain nombre de dispositions particulières. Ces dispositions concernent surtout les médecins indigènes, la surveillance à laquelle ils sont soumis, et aussi l'exercice de la médecine et de la pharmacopée indigènes, que les gouverneurs et gouverneurs généraux sont habilités à autoriser partout où il sera nécessaire.

Un décret du 9 juin 1915 (8) a également rendu applicable aux colonies la loi du 14 avril 1910, relative à l'enregistrement des diplômes de médecin, chirurgien, dentiste ou sage-femme.

Il est remarquable que le décret du 17 août 1897, a raison des difficultés locales d'application qu'il rencontrait dans beaucoup de colonies, n'a été promulgué par les gouverneurs et gouverneurs généraux qu'avec un retard considérable (9). Il en est résulté cette conséquence assez notable que, la promulgation n'ayant été faite au Sénégal que par arrêté du gouverneur du 4 juillet 1903, postérieurement au décret du 17 mars 1903 qui rend appli-

(1) J. O. Indo-Chine, 1er nov. 1919.
(2) R. 1925, 1, 499. — Modifié le 7 avril 1925 (R. 1926, 1, 588).
(3) B. adm. du Cambodge 1922, p. 196.
(4) R. 1926, 1, 626.
(5) J. O. Indo-Chine, 30 mars 1927.
(6) R. 1929, 1, 558.
(7) R. 1898, 1, 70. — Modifié par décret du 15 septembre 1930 (R. 1931, 1, 34).
(8) R. 1915, 1, 383.
(9) En Nouvelle-Calédonie, le 7 décembre 1897 ; à la Martinique, le 5 janvier 1898 ; à la Guadeloupe, le 17 février 1898 ; dans les Etablissements de l'Inde, le 7 avril 1898 ; en Cochinchine, le 26 septembre 1898 ; à la Réunion, le 15 décembre 1898 ; en Océanie, le 5 juillet 1899 ; à la Guyane, le 15 octobre 1899 ; à Madagascar, le 28 mai 1901 ; à Saint-Pierre et Miquelon, le 20 janvier 1903 ; au Sénégal, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey, le 4 juillet 1903.

cable au Congo la législation en vigueur au Sénégal à cette date, le décret du 17 août 1897 n'a pas été compris parmi les textes législatifs ainsi transportés au Congo, et que, par suite, le décret de 1897 n'est applicable ni en Afrique équatoriale, ni au Cameroun, où les lois et décrets applicables en Afrique équatoriale ont été rendus exécutoires par décret du 22 mai 1921. L'application du décret de 1897 en Afrique équatoriale et au Cameroun ne résulte même pas de la promulgation qui y a été faite du décret susvisé du 9 juin 1925, bien que ce décret rende applicable aux colonies la loi du 14 avril 1910, modifiant l'article 9 de la loi du 30 novembre 1892 ; la disposition de la loi de 1900 se suffisant à elle-même et n'emportant aucune application du texte modifié (1). Depuis, deux arrêtés du commissaire de la République au Cameroun du 1er août 1928 (2) ont promulgué les deux lois des 30 novembre 1892 et 14 avril 1910 et en ont réglé les détails d'application.

La loi du 30 novembre 1892 portait à son article 34 qu'elle ne serait exécutoire qu'un an après sa promulgation. Comme cet article n'a pas été modifié par le décret du 17 août 1897 qui a rendu la loi applicable aux colonies, il s'en suit que ce décret n'est lui-même applicable qu'un an après sa promulgation dans chaque colonie (3).

Le décret du 17 août 1897 a été complété à la Martinique par un décret du 14 février 1925, réglementant la profession de sage-femme (4).

Dans plusieurs colonies, des règlements spéciaux ont été édictés, concernant les médecins et sages-femmes indigènes, et même, conformément aux dispositions du décret du 17 août 1897, autorisant, sous certaines conditions, l'exercice de la médecine et de la pharmacie indigène.

Madagascar. — A Madagascar, l'exercice de la médecine indigène et de la profession de sage-femme ont été réglementés par un décret du 7 mars 1904 (5), remanié par décret du 27 décembre 1916 (6), qui a renforcé les garanties exigées des praticiens. Un décret du 15 juin 1907 (7) a réglementé la profession de dentiste indigène. Un arrêté de gouverneur général du 12 août 1927 (8) a réglementé la médecine indigène et l'exercice de la profession de sage-femme. Un autre arrêté du 16 juin 1928 (9) a réglementé l'exercice de la médecine par les femmes indigènes.

(1) Crim. rej. 5 janv. 1929 (R. 1930, 3, 70). — Il est regrettable que l'arrêt qualifie de décret l'arrêté de promulgation du 4 juillet 1903 (V. Tableau des promulgations de 1903, R. 1904, 1, 121).

(2) R. 1929, 1, 381.

(3) Crim. cass. 1er févr. 1901 (R. 1901, 2, 53).

(4) R. 1925, 1, 153.

(5) R. 1904, 1, 194. — Suivi de deux arrêtés d'application du gouverneur général des 29 mars 1905 (R. 1906, 1, 102) et 25 janvier 1907 (R. 1908, 1, 537).

(6) R. 1917, 1, 58. — Suivi d'un arrêté d'application du 24 mars 1917, modifié le 2 septembre 1922 (R. 1923, 1, 901).

(7) R. 1907, 1, 340. — Suivi d'un arrêté d'application du 30 janvier 1908 (R. 1909, 1, 122).

(8) R. 1929, 1, 583.

(9) R. 1929, 1, 588.

Etablissements de l'Inde. — Dans les Etablissements de l'Inde, un arrêté du gouverneur du 30 mai 1918 (1), puis un arrêté du 22 juin 1931 (2) ont organisé le corps médical indigène. Les médecins et les sages-femmes munis du diplôme délivré par l'école de médecine de Pondichéry peuvent exercer leur art sur tout le territoire des Etablissements français dans les conditions prévues par la loi du 30 novembre 1898.

Indo-Chine. — Un décret du 12 août 1905 (3) a autorisé, dans la colonie de la Cochinchine, l'exercice de la médecine indigène, et créé à cet effet un service de praticiens comprenant des médecins et des sages-femmes indigènes sortis de l'école de médecine de l'Indo-Chine et de l'école des sages-femmes de Cholon, opérant sous la surveillance et le contrôle du directeur du service de santé et des docteurs en médecine délégués par lui.

L'article 9 de ce décret autorisait en outre la pratique et la médecine sino-annamite traditionnelle, par des indigènes non diplômés de l'école de médecine de l'Indo-Chine. Un arrêté du gouverneur général du 28 juillet 1914 (4), pris par application de cet article, réglementait l'exercice de la médecine sino-annamite, qui était soumise à une autorisation spéciale, et à la condition expresse de n'employer aucun médicament autre que ceux appartenant à la pharmacopée indigène.

Cet arrêté a été abrogé et remplacé par un nouvel arrêté du 21 mai 1920 (5), renforçant les garanties exigées des praticiens indigènes autorisés à se livrer à l'exercice de la médecine traditionnelle, arrêté approuvé par décret du 11 août 1920 (6).

Le décret du 12 août 1905 a été abrogé et remplacé par décret du 11 octobre 1922 (7), applicable a toute l'Indo-Chine. Le contrôle et la surveillance des médecins indigènes a été organisé en détail par décret du 16 avril 1924 (8), suivi d'un arrêté du gouverneur général du 26 mai 1926 (9), applicable, lui aussi, à toute l'Indo-Chine, y compris Kouang-tchéou-Wan.

Afrique occidentale. — Le décret précité du 27 mai 1925 sur les obligations professionnelles des médecins et sages-femmes auxiliaires indigènes reproduit les dispositions du décret du 16 avril 1924 pour l'Indo-Chine. Le gouverneur général, chargé de prendre les dispositions de détail, l'a fait par arrêté du 20 août

(1) R. 1922, 1, 179.
(2) R. 1933.
(3) R. 1905, 1, 462. — Le 25 octobre 1904, un arrêté du gouverneur général (R. 1905, 1, 226) avait édicté des mesures semblables pour le Tonkin, l'Annam, le Cambodge et le Laos.
(4) R. 1906, 1, 327.
(5) R. 1921, 1, 1040.
(6) R. 1921, 1, 1042. — L'approbation par décret était rendue nécessaire à raison des pénalités prononcées.
(7) R. 1923, 1, 180.
(8) R. 1924, 1, 462.
(9) R. 1927, 1, 655.

1925(1), très analogue à l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 26 mai 1926.

Nouvelle-Calédonie. — Un décret du 28 décembre 1929 (2) a réglementé en Nlle-Calédonie l'exercice de l'art de dentiste.

§ 758

Exercice de la pharmacie. — L'exercice de la pharmacie a également fait l'objet, aux colonies, d'une réglementation très nombreuse.

Pendant de longues années, la législation coloniale en cette matière a été à peu près inexistante. La loi métropolitaine du 21 germinal an XI n'a été rendue applicable à aucune colonie, et n'avait été remplacée par aucun décret général ni spécial. Comme la profession de pharmacien est de celles qui exigent une réglementation, et qu'il en est de même de la vente et de l'usage des substances vénéneuses, les chefs des colonies avaient suppléé au défaut de législation par des arrêtés. Le gouverneur de la Guyane avait même cru pouvoir, par arrêté du 24 juin 1878, promulguer dans la colonie les lois françaises sur la matière, qui n'y étaient point applicables ; la promulgation était sans valeur (3) et avait été déclarée telle par décision de justice. Dans la même colonie, un arrêté du gouverneur du 20 février 1884 avait établi un jury délivrant, après examen, un titre de pharmacien civil sans valeur universitaire, qui permettait d'exercer la profession. A la Martinique, le gouverneur avait rendu plusieurs arrêtés d'une légalité douteuse, plusieurs dispositions dépassant les pouvoirs du gouverneur, et en tous cas surannés. A la Nlle-Calédonie, un arrêté du gouverneur du 15 septembre 1904 (4), et en Océanie un arrêté du gouverneur du 17 septembre 1904 (5), avaient paré au plus pressé, en exigeant, pour exercer la profession de pharmacien, un diplôme délivré par les facultés ou écoles de l'Etat. Dans les Etablissements de l'Inde, des arrêtés locaux avaient admis à l'exercice de la profession les diplômés de l'école de médecine de Pondichéry. En Afrique occidentale, un long arrêté du gouverneur général du 25 mai 1906 (6) avait édicté des dispositions encore incomplètes, et dont la légalité aurait néanmoins pu être discutée.

En Indo-Chine, la loi du 21 germinal an XI avait été promulguée au Tonkin, le 27 février 1886, par arrêté du général commandant le corps expéditionnaire. Cette promulgation avait été jugée valable, et suffisante pour rendre la loi applicable, par arrêt de cassation de la Chambre civile du 22 mai 1913 (7). Quoi

(1) R. 1926, 1, 386.
(2) R. 1930, 1, 92.
(3) V. Ch. III, § 113, p. 260. — V. aussi la circulaire ministérielle du 20 septembre 1931 (R. 1932, 1, 149).
(4) R. 1905, 1, 45.
(5) R. 1905, 1, 288. — Prorogé par arrêté du 15 mars 1911 (R. 1913, 1, 66).
(6) R. 1907, 1, 387. — Modifié les 13 février 1918 (R. 1920, 1, 300) et 10 novembre 1919 (R. 1920, 1, 495).
(7) R. 1913, 3, 227. — V. sur les arrêtés des gouverneurs et commandants mettant en application des lois métropolitaines, Ch. I, § 92, p. 229.

qu'il en soit de la valeur de cette mise en vigueur, elle ne concernait que le Tonkin. Des arrêtés du gouverneur général avaient été pris pour la Cochinchine, dès les 11 novembre 1871 et 10 mars 1879, pour l'Annam le 30 novembre 1884, puis pour l'ensemble de l'Indo-Chine, le 27 novembre 1905 (1) et le 4 octobre 1910 (2). Ces arrêtés, fort courts, se bornaient à exiger le diplôme pour exercer la profession, et à maintenir les conditions déjà mises à la vente des drogues et médicaments indigènes.

Le 7 mars 1904 (3), un décret réglementait l'exercice de la pharmacie à Madagascar, qui était soumise aux conditions édictées dans la métropole par la loi du 19 avril 1898. Ce décret reproduisait les dispositions essentielles de la loi du 21 germinal an XI. Mais il autorisait exceptionnellement les médecins établis dans des centres non pourvus de pharmaciens à vendre des médicaments, sans tenir officine. Le décret précité de la même date, sur la médecine indigène, autorisait également les médecins indigènes à avoir un approvisionnement de médicaments. Le décret sur la pharmacie contenait aussi des prescriptions relatives aux substances vénéneuses, à l'inspection des pharmacies et aux pénalités. Il a été complété par un arrêté du gouverneur général du 30 avril 1904. Les peines qu'il prononce ont été sanctionnées par un arrêt de rejet de la Chambre criminelle du 15 mars 1919 (4), qui en a jugé l'application justifiée au fait de la vente sans autorisation, par un non-pharmacien, de l'iodure de potassium, substance portée sur la liste des prohibitions de l'arrêté du gouverneur général.

Un décret du 20 mars 1909, complété le 19 janvier 1910, réglementait l'importation, la vente, le transport et la détention de l'opium (5).

Le 22 juillet 1909 (6), un décret conçu dans les mêmes termes que celui du 7 mars 1904 était pris pour la Guyane. Deux autres décrets analogues, identiques entre eux, étaient rendus, le 30 avril 1911, pour l'Inde (7), et le 11 février 1913, pour la Nlle-Calédonie (8). Dans cette dernière colonie, un décret du 24 février 1914 (9) était relatif à la vente et à la détention de l'opium.

A la même époque, un décret du 26 octobre 1910 (10) rendait le nouveau code pharmaceutique de 1908 obligatoire dans toutes les colonies françaises.

Loi du 12 juillet 1916 sur les substances vénéneuses. — La promulgation, en France, de la loi du 12 juillet 1916 sur l'im-

(1) R. 1907, 1, 91.
(2) R. 1911, 1, 560.
(3) R. 1904, 1, 197. — Modifié, en ce qui concerne la vente de l'arsenic, par décret du 25 janvier 1911 (R. 1911, 1, 279). — Un décret identique était rendu pour Mayotte et dépendances le 13 mai 1905 (R. 1905, 1, 313).
(4) R. 1919, 3, 178.
(5) R. 1909, 1, 301, et 1910, 1, 164.
(6) R. 1911, 1, 273. — Modifié le 1er février 1911 (R. 1911, 1, 277).
(7) R. 1912, 1, 41.
(8) R. 1913, 1, 494. — Modifié le 21 mai 1923 (R. 1923, 1, 593).
(9) R. 1914, 1, 493.
(10) R. 1911, 1, 102.

portation, le commerce, la détention et l'usage des substances vénéneuses, notamment l'opium, la morphine et la cocaïne, a été le signal d'une refonte de toute la législation coloniale. L'article 7 de cette loi portait que les conditions de son application en Algérie, aux colonies et dans les pays de protectorat devaient être déterminées par des décrets, qui seraient promulgués dans les six mois. Dans ce délai, des décrets ont été pris effectivement pour chaque colonie en particulier, et à cette occasion, dans beaucoup d'entre elles, la législation sur l'exercice de la pharmacie a été refondue.

Application aux colonies. — Ces décrets se sont succédé dans l'ordre suivant :

1er novembre 1916 : décret rendant applicable la loi du 12 juillet 1916 à la Côte des Somalis et à la Réunion (1) ;

12 novembre 1916 : décret reproduisant, pour Madagascar, les dispositions de la loi du 12 juillet 1916 (2). — Ce décret a été complètement refondu par un décret, beaucoup plus complet et détaillé, du 20 avril 1919 (3), qui a servi de type à beaucoup de décrets postérieurs qui seront mentionnés plus loin.

17 décembre 1916 : décret reproduisant en substance, pour l'Inde, les dispositions de la loi du 12 juillet 1916 (4). Exception est faite pour l'opium, soumis dans la colonie à un régime particulier, celui du monopole.

22 décembre 1916 : décret rendant la loi du 12 juillet 1916 applicable aux Antilles, à la Guyane, à la Nlle-Calédonie, à Saint-Pierre et Miquelon (5).

27 décembre 1916 : décret rendant la même loi applicable à l'Indo-Chine (6). — Le 16 juillet 1919 (7), deux décrets réglementaient toute la matière : l'un, sur les substances vénéneuses, en 64 articles, reproduisant à peu de chose près celui de Madagascar du 20 avril 1919 ; l'autre, réglementant pour la première fois la profession de pharmacien, régie jusque là par des arrêtés locaux. Tous deux ont été plusieurs fois modifiés (8), et suivis d'arrêtés d'exécution du gouverneur général (9).

(1) R. 1916, 1, 724.

(2) R. 1917, 1, 53.

(3) R. 1919, 1, 665. — Modifié les 30 avril 5 décembre 1931 (R. 1931, 1, 335, et 1932, 1, 304).

(4) R. 1917, 1, 30.

(5) R. 1917, 1, 8. — A la Guyane, le gouverneur avait même promulgué, à la date du 2 octobre 1918 (V. tableau des promulgations 1918, au *Recueil* 1919, p. 451), le décret métropolitain du 14 septembre 1916. La valeur de cette promulgation est, des plus douteuses, bien qu'elle ait été visée par le décret, mentionné ci-après, du 1er octobre 1932.

(6) R. 1917, 1, 45.

(7) R. 1920, 1, 89 et 102.

(8) Décret sur les substances vénéneuses, modifié les 25 juin 1920 (R. 1920, 89 et 875), 7 décembre 1920 (R. 1921, 1, 450), 25 mars 1923 (R. 1923, 1, 371), 1er février 1932 (R. 1932, 1, 292). — Décret sur la profession de pharmacien, modifié le 1er décembre 1920 (R. 1921, 1, 450), le 6 mars 1921 (R. 1921, 1, 709), le 6 juillet 1928 (R. 1928, 1, 677). Un décret du 22 juin 1928 (R. 1928, 1, 606) a rendu applicable dans la colonie les décrets métropolitains des 18 août 1810, 3 mai 1850 et 13 juillet 1926 sur l'exercice de la pharmacie.

(9) Arrêtés du gouverneur général sur les substances vénéneuses des 18 juin 1928

27 décembre 1916 : décret rendant la loi du 12 juillet 1916 applicable à l'Océanie. — Ce décret contenait des mesures transitoires qui n'ont cessé d'être en vigueur qu'au bout de 5 ans (1).

30 décembre 1916 : décret rendant la loi applicable en Afrique occidentale et en Afrique équatoriale (2).

Réglementation nouvelle. — Les décrets de 1916 n'avaient fait qu'appliquer aux colonies la loi du 12 juillet, ou y édicter une législation semblable. A partir de 1919, une nouvelle réglementation a été édictée a peu près partout. Les décrets des 20 avril et 16 juillet 1919, pour Madagascar et l'Indo-Chine, viennent d'être mentionnés. Ils ont été suivis de décrets presque identiques, du 14 février 1922 pour la Martinique (3), du 9 décembre 1922 pour la Guadeloupe (4), du 26 février 1923 pour la Côte des Somalis (5), du 27 octobre 1923 pour la Réunion (6), du 4 janvier 1924 pour l'Océanie (6), du 26 janvier 1926 pour l'Afrique occidentale (7), du 9 octobre 1926 pour l'Afrique équatoriale (8), du 9 octobre 1926 pour le Cameroun (9), du 4 mai 1928 pour le Togo (10).

Depuis le décret métropolitain du 29 mars 1930, qui a modifié le titre II de celui du 14 septembre 1916, en exécution de la convention de Genève du 19 février 1925, des modifications semblables ont été apportées aux décrets coloniaux par décrets du 3 décembre 1931 pour Madagascar (11), du 1er février 1932 pour l'Indo-Chine (12), du 20 avril 1932 pour l'Afrique occidentale (13), du 30 avril 1932 pour l'Afrique équatoriale, la Nlle-Calédonie et l'Océanie (14), du 24 mai 1932 pour le Cameroun, le Togo, la Guadeloupe, la Martinique et la Côte des Somalis (15), du 30 septembre 1932 pour la Réunion, la Guyane et les Iles Saint-Pierre et Miquelon (16).

(R. 1929, 1, 552) et 30 octobre 1930 (R. 1931, 1, 402). — Arrêté sur les pharmaciens indigènes du 31 janvier 1925 (R. 1926, 1, 561), modifié le 12 mars 1928 (R. 1929, 1, 525). — Un arrêté du 6 mars 1926 (R. 1927, 1, 820), réglementant la vente des substances vénéneuses employées dans la médecine sino-annamite, a été suspendu par deux fois dans son application (arrêtés du 13 février 1928, R. 1929, 1, 524, et du 20 août 1929, R. 1930, 1, 334).

(1) Crim. rej. 1er déc. 1923 (R. 1924, 3, 262).

(2) R. 1917, 1, 24. — Modifié le 5 mars 1918 (R. 1918, 1, 199) et le 22 juin 1925 (R. 1926, 1, 220).

(3) R. 1922, 1, 526.

(4) R. 1923, 1, 165.

(5) R. 1923, 1, 336.

(6) R. 1924, 1, 73.

(6) R. 1924, 1, 151. — Un décret du 6 janvier 1925 (R. 1925, 1, 178) a rendu applicable en Nouvelle-Calédonie et en Océanie la loi du 13 juillet 1922, modifiant celle du 12 juillet 1916.

(7) R. 1926, 1, 295.

(8) R. 1927, 1, 37.

(9) R. 1927, 1, 75.

(10) R. 1928, 1, 595. — Arrêté d'application du commissaire de la République du 15 novembre 1928 (R. 1929, 1, 406).

(11) R. 1932, 1, 304.

(12) R. 1932, 1, 298.

(13) R. 1932, 1, 452.

(14) R. 1932, 1, 431, 514 et 521.

(15) R. 1932, 1, 423.

(16) R. 1933. — Des trois décrets de cette date, le premier édicte un texte

En même temps que les décrets susvisés réglementaient l'emploi des substances vénéneuses, d'autres réglementaient à nouveau la profession de pharmacien. Ce sont, en particulier : ceux du 26 janvier 1926 pour l'Afrique occidentale (1) ; du 19 avril 1926 pour l'Océanie (2) ; du 9 octobre 1926 pour l'Afrique équatoriale (3) ; de la même date pour le Cameroun (4) ; du 14 mai 1928 pour le Togo (5) ; du 26 septembre 1929 pour la Martinique (6).

A la Réunion, c'est encore un arrêté du gouverneur du 3 octobre 1929 qui a réglementé l'exercice de la pharmacie et la délivrance des diplômes de pharmacien local (7).

Il résulte des documents législatifs qui viennent d'être passés en revue que l'exercice de la profession de pharmacien et le commerce ou la détention des substances vénéneuses sont assujettis, aux colonies, à une réglementation identique à celle de la métropole, sauf quelques différences de détail dues aux conditions locales. Les plus saillantes sont : 1° les dispositions autorisant, dans les localités où il n'existe pas de pharmaciens, les médecins à fournir eux-mêmes des produits pharmaceutiques, et les chefs de colonie à créer des dépôts de médicaments (8) ; — 2° la réserve et la réglementation de la pharmacopée indigène (9) ; — 3° le régime spécial de l'opium, dans les colonies où existe le monopole de ce produit, régime considéré comme destiné à disparaître et ne faisant l'objet que de dispositions temporaires et provisoires (10).

SECTION V

Instituts scientifiques et laboratoires (11)

§ 759

Enumération. — Des instituts scientifiques et des laboratoi-

nouveau pour la Réunion, les deux autres rendant applicables à la Guyane et à Saint-Pierre et Miquelon les décrets métropolitains des 14 septembre 1916 et 20 mars 1930 ; le premier étant toutefois considéré comme déjà applicable à la Guyane en vertu de la promulgation faite par le gouverneur (V. page précédente).

(1) R. 1926, 1, 291. — Arrêté d'application du gouverneur général du 3 décembre 1926 (R. 1927, 1, 276), modifié le 2 février 1928 (R. 1929, 1, 279) et le 6 mai 1932 (J. O. Afrique occid. 28 mai 1932).

(2) R. 1926, 1, 539.

(3) R. 1927, 1, 32. — Arrêté d'application du gouverneur général du 27 juin 1931 (R. 1932, 1, 184).

(4) R. 1927, 1, 71. — Complété par décret du 25 juin 1928 (R. 1928, 1, 595). — Arrêté d'application du commissaire de la République du 26 novembre 1927 (R. 1928, 1, 636).

(5) R. 1928, 1, 595. — Arrêté d'application du commissaire de la République du 15 novembre 1928 (R. 1929, 1, 404).

(6) R. 1930, 1, 57. — Modifié le 8 novembre 1920 (R. 1931, 1, 176).

(7) R. 1931, 1, 136.

(8) Décret du 7 mars 1904 pour Madagascar, art. 5 et 6 (ces dépôts sont très nombreux dans la colonie). — Décret du 26 janvier 1926 ponr l'Afrique occidentale, art. 13 et 14. — Décret du 16 juillet 1919 pour l'Indo-Chine, art. 13 et 14.

(9) Décret du 7 mars 1904 sur la médecine indigène, à Madagascar, art. 4. — Décret du 11 octobre 1922 sur la médecine indigène en Indo-Chine, art. 5.

(10) Décret du 28 septembre 1912 (R. 1913, 1, 155) pour l'Inde, et rapport précédant le décret du 17 décembre 1916. — 1er décret du 16 juillet 1919 pour l'Indo-Chine, art. 53 à 58.

(11) Dr S. Abbatucci, *Les services d'hygiène publique dans les colonies françaises*, Genève, Société des Nations, 1926.

res, répartis dans l'ensemble des possessions françaises, sont chargés d'étudier sous les latitudes tropicales les maladies spéciales à la pathologie exotique. Ces établissements sont les suivants :

Réunion : un laboratoire à Saint-Denis.

Martinique : un institut d'hygiène et de microbiologie (1).

Guadeloupe : un laboratoire à Pointe-à-Pitre. Un institut de prophylaxie à Pointe-à-Pitre, destiné à lutter contre les maladies vénériennes (2).

Guyane : un laboratoire dépendant de l'administration pénitentiaire à Cayenne.

Nouvelle-Calédonie : un institut de microbiologie à Nouméa (3).

Indo-Chine : un institut Pasteur dans chacune des villes de Nha-trang (4), de Saigon (5) et Hanoï (6) ; un institut d'hygiène et de bactériologie à Hué (7) ; un institut bactériologique et vaccinogène au Laos ; un institut d'hygiène et de bactériologie à Phnom-Penh (8).

Inde française : un laboratoire de bactériologie et un laboratoire de chimie (9).

Afrique occidentale : un institut de biologie à Dakar (10) ; un laboratoire à Bamako ; un laboratoire à Kindia ; un laboratoire à Bassam.

Afrique équatoriale : un laboratoire à Brazzaville ; un laboratoire secondaire à Fort-Archambault ; un laboratoire secondaire à Libreville ; un parc vaccinogène à Brazzaville, destiné à assurer la fourniture de vaccins frais aux diverses colonies du groupe (11).

Madagascar : un institut Pasteur à Tamatave, qui reçoit de la colonie une subvention annuelle de 250.000 francs (12).

---

(1) Arrêté du gouverneur du 29 juin 1910 (J. O. Martinique, 2 juillet 1910), arrêtés du gouverneur des 26 mars et 25 août 1917 (R. 1918, 1, 268).

(2) Arrêté du gouverneur du 5 septembre 1930 (J. O. Guadeloupe, 11 septembre 1930).

(3) Arrêté du gouverneur du 14 mai 1913 (R. 1915, 1, 515). Arrêté du 15 mai 1913, sur la visite de la lèpre à l'institut (R. 1915, 1, 516).

(4) Contrat du 12 septembre 1904, approuvé par le gouverneur général le 22 septembre 1904, rattachant l'institut de Nha-trang à l'Institut Pasteur de Paris (J. O. Indo-Chine, 7 novembre 1904).

(5) Contrat du 25 avril 1905, approuvé par le gouverneur général le 20 juillet 1905, rattachant l'institut bactériologique de Saigon à l'Institut Pasteur de Paris (J. O. Indo-Chine, 27 juillet 1905).

(6) Arrêté du gouverneur général du 29 mai 1913, organisant l'institut d'hygiène et de bactériologie du Tonkin, celui-ci comprenant en un seul service : 1° le laboratoire d'hygiène de l'Indo-Chine ; 2° le laboratoire de bactériologie et institut antirabique du Tonkin (R. 1915, 1, 720). Arrêté du 17 mars 1923 (J. O. Indo-Chine, 21 mars 1923). — Arrêté du gouverneur général du 16 décembre 1925, concernant les subventions annuelles allouées par la colonie à l'institut Pasteur de Paris, pour assurer les trois instituts Pasteur de Nha-trong, Saigon et Hanoï (J. O. Indo-Chine, 19 décembre 1925).

(7) Arrêté du gouverneur général du 18 novembre 1913 (R. 1915, 1, 782).

(8) Arrêté du gouverneur général du 23 décembre 1913 (R. 1915, 1, 848).

(9) Art. 27 de l'arrêté local du 27 septembre 1926 (R. 1930, 1, 195).

(10) Arrêté du gouverneur général du 28 août 1920 (R. 1921, 1, 494).

(11) Arrêté du gouverneur général du 12 septembre 1919 (R. 1920, 1, 144).

(12) Arrêté du gouverneur général du 20 avril 1912 (R. 1915, 1,155). Convention passée le 15 janvier 1927 entre le gouverneur général et l'Institut Pasteur de Paris (R. 1928, 1, 506). Art. 24 et 25 du 1er arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1927, organisant le service de police sanitaire générale (R. 1928, 1, 566).

Cameroun : un laboratoire de chimie à Douala (1) ; un centre de prophylaxie de la maladie du sommeil à Ayos.

Togo : un laboratoire d'hygiène à Lomé (2).

Des laboratoires de chimie fonctionnent à Dakar, à Conakry, à Abidjan, à Douala, à Porto-Novo, à Brazzaville, à Tananarive, à Diégo-Suarez, à Nouméa, à Papeete, à Cayenne, à Fort-de-France, à Hanoï, à Saigon, à Hué, à Phnom-Penh.

SECTION VI

Répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles.

§ 760

Loi du 1er août 1905. — La loi métropolitaine du 1er août 1905, fondamentale en la matière, est applicable à l'Algérie et aux colonies aux termes de son article 16 (3).

Elle est, en principe, applicable aussi bien aux indigènes qu'aux européens (4). En Indo-Chine, où les indigènes sont régis par un code pénal spécial, l'applicabilité aux indigènes de la loi du 1er août 1905 résulte de ce que cette loi a pris la place de l'article 423 du code pénal, qu'elle abroge, et que c'est cet article ainsi modifié et singulièrement étendu qui a été rendu applicable aux indigènes par le décret du 31 décembre 1912 (5).

Il n'en est pas de même des lois modificatives de celle du 1er août 1905, c'est-à-dire des lois des 5 août 1908, modifiant l'article 11 ; 28 juillet 1912, modifiant les articles 3, 4, 11 et 13 ; 20 mars 1919, modifiant la précédente ; 21 juillet 1929, modifiant l'article 13, qui sont muettes sur leur application aux colonies, et n'y sont pas par suite, applicables de plein droit. Toutefois, les deux premières ont été rendues applicables à l'Indo-Chine par décrets des 9 avril 1913 (6) et 21 avril 1915 (7), et les deux autres,

(1) Arrêté du commissaire de la République du 15 septembre 1923 (J. O. Cameroun, 1er octobre 1923).

(2) Arrêté du commissaire de la République du 11 août 1921 (R. 1922,1, 380).

(3) Antérieurement à cette loi, étaient applicables aux colonies, ainsi qu'il résultait d'une disposition précise de leur contexte : — la loi du 4 février 1888 sur la répression des fraudes dans le commerce des engrais (art. 8) ; la loi du 11 juillet 1891, réprimant les fraudes dans la vente des vins (art. 6) ; la loi du 6 avril 1897, concernant la fabrication, la circulation et la vente des vins artificiels (art. 6) ; la loi du 16 avril 1897, sur la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine (art. 24). — Les pénalités édictées par ces diverses lois ont été remplacées par celles de la loi du 1er août 1905 (art. 15). — Est également applicable à l'Algérie et aux colonies, de par son article 10, la loi du 11 juillet 1906 sur la protection de certaines conserves contre la fraude étrangère.

(4) V. Ch. XIV, 2e partie, § 566, p. 486.

(5) Crim. rej. 19 avril 1918 (R. 1918, 1, 125, et la note). Cpr. Ch. XIV, 2e partie, § 566, p. 488.

(6) R. 1913, 1, 493.

(7) R. 1915, 1, 488. — Ce décret rend également applicable à l'Indo-Chine les décrets des 12 avril 1902, 16 mai 1903, l'article 19 de la loi de finances du 26 décembre 1908, l'article 41 de la loi de finances du 8 avril 1910, et le décret du 15 avril 1911 : tous textes relatifs à la saccharine. — Un autre décret du même jour (R. 1915,

plus neuf autres lois et décrets, par décret du 11 juillet 1932 (1). Les lois de 1908, 1909 et 1919 ont été rendues applicables à la Guadeloupe, à la Réunion, à la Nlle-Calédonie et au Cameroun par décret du 9 novembre 1926 (2) ; à la Martinique par décret du 4 février 1928 (3), aux Établissements de l'Inde par décret du 22 juin 1932 (4). La loi du 21 juillet 1929 a été étendue à la Martinique par décret du 28 février 1931 (5).

La loi du 29 juin 1907, sur le mouillage des vins, n'est pas davantage applicable aux colonies ; mais l'article 10 porte que l'application aux colonies fera l'objet de règlements d'administration publique.

L'article 11 de la loi du 1er août 1905 prévoit des règlements d'administration publique qui porteront sur cinq points déterminés. Ces règlements, fort importants, ne sont toutefois pas de ceux qui sont indispensables à la mise à exécution de la loi. C'est ce qui a été jugé en termes exprès, aussi bien pour la métropole (6) que pour les colonies (7). D'autre part, les règlements édictés pour la métropole n'ont point d'application aux colonies, comme l'a reconnu la jurisprudence (8), et comme il résulte du texte précis de ces règlements (9).

Application aux colonies. — Il a donc été nécessaire, pour satisfaire à l'article 11 en question, d'édicter, spécialement pour les colonies, des règlements d'application (10).

1, 486) a rendu applicables à l'Indo-Chine la loi du 28 juillet 1824 relative aux altérations ou suppositions de noms sur les produits fabriqués ; l'article 4 de la loi du 24 mars 1872, concernant la fabrication des liqueurs, et l'article 13 de la loi du 29 décembre 1900 sur le régime des boissons ; les articles 7, 19, 24 et 26 de la loi du 6 août 1925, relative à la répression de la fraude sur les vins et au régime des spiritueux ; les articles 17, 18 § 1er, 19 § 1er et 20 de la loi de finances du 31 janvier 1907, sur l'absinthe et les pénalités ; la loi du 23 juillet 1907, modifiant celle du 16 avril 1897, concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine ; le décret du 12 décembre 1907 sur la fabrication et le commerce de l'essence ou huile essentielle d'absinthe.

(1) R. 1933.

(2) R. 1927, 1, 9.

(3) R. 1928, 1, 455.

(4) R. 1902, 1, 463.

(5) R. 1931, 1, 302.

(6) Crim. cass. 12 mai 1906 (B. cr. 202, p. 359) ; 12 janvier 1907 (B. cr. 27, p. 48) ; 8 août 1908 (B. cr. 354, p. 663) ; 30 juin 1916 (B. cr. 141, p. 248) ; 16 décembre 1926 (B. cr. 313, p. 587).

(7) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 26 septembre 1916 (R. 1917, 3, 210) ; Crim. rej. 19 avril 1918 (R. 1918, 3, 125). — Cpr. Ch. III, § 112, p. 255, n. 1.

(8) Crim. rej. 17 févr. 1927 (R. 1928, 3, 75). — Cpr. Ch. III *eod. l.*, n. 2.

(9) Décret du 31 juillet 1906, art. 25 : « Il sera statué ultérieurement sur les conditions d'application de la loi du 1er août 1905 à l'Algérie et aux colonies. — Décret du 22 janvier 1919, art. 37 : « Les conditions d'application de la loi du 1er août 1905 à l'Algérie et aux colonies sont réglées par décrets spéciaux ». — Les décrets des 3 septembre 1907, 11 mars, 5 juin et 28 juillet 1908, 19 décembre 1910, 2 mai 1911, 15 avril 1912, 24 mai, 4 juillet et 19 août 1921, 12 janvier 1922, 25 et 28 mars 1924, 26 mars, 15 août et 16 septembre 1925, 27 janvier 1926, 7 octobre 1927, 31 janvier et 1er février 1930, sont tous édictés exclusivement pour la métropole, sans aucune mention de l'Algérie ni des colonies.

(10) Ceux de ces règlements qui sont postérieurs aux lois modificatives de la loi du 1er août 1905 ou à quelques-unes d'entre elles, teinnent compte des modifica-

Ces règlements, aussi bien pour la métropole que pour les colonies, sont de deux sortes. Des cinq objets énumérés par l'article 11, il en est trois qui ont été groupés, dans l'application, pour donner matière à une première série de décrets : ce sont ceux qui portent les nos 3, 4 et 5 : — formalités prescrites pour opérer des prélèvements d'échantillons et procéder aux expertises ; choix des méthodes d'analyse ; autorités qualifiées pour rechercher et constater les infractions. Dans la métropole, cette procédure a été réglementée d'abord par le décret du 31 juillet 1906, ensuite par celui du 22 janvier 1919, modifié le 31 décembre 1928. — Les deux autres : vente, mise en vente, exposition et détention des denrées, boissons, substances et produits donnant lieu à l'application de la loi ; — inscriptions et marques indiquant la composition ou l'origine des marchandises, appellations régionales exigibles sur les emballages ou les produits eux-mêmes, indications extérieures ou apparentes nécessaires pour assurer la loyauté de la vente, — sont nécessairement variables suivant l'espèce des denrées. Aussi ont-elles donné lieu, dans la métropole, à toute une série de décrets : 3 septembre 1907, 19 août 1921 et 15 août 1925 (vins et eaux-de-vie) ; 11 mars 1908 (graisses et huiles comestibles) ; 5 juin 1908 et 24 mai 1921 (denrées et boissons servant à l'alimentation des troupes) ; 28 juillet 1908 (bières, cidres et poirés, vinaigres, liqueurs et sirops) ; 19 décembre 1910 et 16 septembre 1925 (produits de la sucrerie, confiserie et chocolaterie) ; 2 mai 1911 (hydromels) ; 15 avril 1912 (viandes, produits de charcuterie, fruits, légumes, poissons et conserves) ; 22 janvier 1922 (eaux minérales et eaux de boisson) ; 25 mars 1924 et 7 octobre 1927 (lait et produits de laiterie) ; 28 mars 1924 (vinaigres) ; 26 mars 1925 (semences de blé) ; 27 janvier 1926 (gemme) ; 31 janvier 1930 (vins de liqueurs, vermouths et apéritifs) ; 1er février 1930 (vins impropres à la consommation).

Aux colonies, la première série de règlements (procédure et compétence) est représentée par 8 décrets : ceux des 23 avril 1913 pour les Antilles, la Réunion et la Nlle-Calédonie (1) ; 14 septembre 1914, pour la Guyane (2) ; 17 août 1297 pour la Martinique et la Réunion (3) ; 24 septembre 1927 pour Madagascar (4) ; 13 octobre 1927 pour les Etablissements de l'Inde (5) ; 18 janvier 1928 pour le Cameroun (6) ; 20 juillet 1928 pour la Guadeloupe (7) ; 17 août 1928 et 10 mai 1932 pour l'Indo-Chine (8).

---

tions résultant de ces lois, qui se trouvent ainsi transportées aux colonies où ces règlements sont applicables, sans qu'il soit besoin d'un décret d'application exprès.

(1) R. 1913, 1, 122. — A la Nouvelle-Calédonie, arrêtés du gouverneur du 19 septembre 1913 (R. 1915, 1, 550 et 551).

(2) R. 1915, 1, 116.

(3) R. 1927, 1, 729.

(4) R. 1927, 1, 861.

(5) R. 1928, 1, 35.

(6) R. 1928, 1, 178.

(7) R. 1928, 1, 679. — Arrêté d'exécution du gouverneur du 2 mai 1929 (R. 1931, 1, 135).

(8) R. 1929, 1, 58 et 1932, 1 417. — Arrêté d'exécution du gouverneur général du 5 décembre 1929 (R. 1930, 1, 354), modifié le 16 septembre 1930 (R. 1931, 1, 400).

La seconde série de règlements, comme la première, se compose de textes spéciaux aux colonies (1). Un petit nombre seulement ont été rendus : ce sont ceux des 29 septembre 1927, pour l'Inde (2); 3 juillet 1929, pour la Réunion, et 5 juillet 1929, pour la Guadeloupe (3), modifiés l'un et l'autre par décret du 20 mars 1930 (4) ; 20 mars 1930, pour l'Indo-Chine (5) ; 21 avril 1932, pour la Guyane (6) : tous concernant les vins et eaux-de-vie ; 16 août 1930, pour l'Indo-Chine (7), 25 mars 1931 pour la Martinique (8), et 23 août 1932 pour l'Inde (9) sur les produits de laiterie et l'emballage des denrées alimentaires.

La réglementation coloniale n'est donc pas complète et reste en partie à l'étude. — En Indo-Chine, un arrêté du gouverneur général du 19 février 1929 (10) a institué une commission permanente, chargée d'examiner les questions d'ordre scientifique que comporte l'application de la loi du 1er août 1905.

L'article 24 du décret précité du 23 avril 1913, rendu pour les Antilles, la Nlle-Calédonie et la Réunion, porte qu'il sera statué ultérieurement par des règlements d'administration publique sur les mesures d'exécution de la loi du 1er août 1905 dans les colnies autres que les susvisées, et que jusqu'à la publication de ces règlements, la recherche et la constatation des infractions à la loi du 1er août 1905, en vue de l'application des peines qu'elle édicte, resteront soumises aux règles du droit commun.

La disposition de cet article 24 a été rappelée et commentée par une circulaire du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 26 juin 1915 (11).

La législation de l'Afrique occidentale antérieure au décret du 22 mars 1924 est applicable au Togo (12).

Les règlements d'administration publique prévus, tant par l'article 11 de la loi du 1er août 1905 que par l'article 24 du décret du 23 avril 1913, ne peuvent, d'après la définition de ce terme en droit public et administratif, s'entendre que des décrets rendus en Conseil d'Etat. Aussi n'est-il pas possible d'adhérer à un arrêt de la Chambre criminelle du 17 février 1927 (13), qui considère qu'aux colonies l'expression de règlements d'administration publique prend un autre sens, et doit s'entendre des arrêtés pris par

(1) Pourtant le décret du 19 août 1921, cité plus haut, concernant les vins et les eaux-de-vie, a été rendu applicable au Cameroun par décret du 13 août 1924 (R. 1924, 1, 629).
(2) R. 1927, 1, 832.
(3) R. 1929, 1, 457 et 495.
(4) R. 1930, 1, 222.
(5) R. 1930, 1, 248. — Modifié le 16 septembre 1930 (R. 1931, 1, 400).
(6) R. 1932, 1, 463.
(7) R. 1931, 1, 100. — Un arrêté du gouverneur général du 14 février 1914 (R. 1916, 1, 270) a organisé, dans chacun des pays de l'Union, un service de contrôle de la production hygiénique du lait destiné à l'alimentation publique.
(8) R. 1931, 1, 302.
(9) R. 1933.
(10) J. O. Indo-Chine, 23 févr. 1929.
(11) J. O. Afr. occid., 10 juillet 1915.
(12) V. Ch. III, § 108, p. 249.
(13) R. 1928, 3, 74.

les gouverneurs et gouverneurs généraux en vertu de leur pouvoir réglementaire (1). Il est plus exact de dire, comme les arrêts de la même Chambre des 19 avril et 12 décembre 1918 (2), et un jugement du tribunal correctionnel de Saigon du 8 novembre 1928 (3), qu'un arrêté d'un gouverneur général définissant un produit et déterminant les conditions de sa préparation hygiénique, sans avoir la valeur d'un décret en Conseil d'Etat, peut néanmoins être retenu comme élément de preuve des usages suivis et des règles à observer pour la confection de ce produit, et servir de base à une condamnation prononcée pour tromperie sur la composition et la teneur en principes utiles de la marchandise mise en vente (4).

§ 761

Garantie des produits. — La législation sur les falsifications de produts alimentaires se complète d'une législation destinée à garantir les conditions de salubrité et de bonne qualité des produits naturels. A vrai dire, les décrets et arrêtés rendus sur cette matière ne concernent pas exclusivement les produits alimentaires et n'ont pas seulement pour but de protéger la santé publique ; néanmoins les considération d'hygiène interviennent pour une très large part dans leurs dispositions.

Depuis longtemps, le législateur colonial s'est préoccupé de réglementer la cueillette, la circulation et le vente de la vanille, surtout pour empêcher que ce produit ne soit cueilli avant maturité et livré à la consommation dans de mauvaises conditions. Des décrets avaient été pris à ce sujet, pour la Réunion, dès 13 mars 1874 (5), et à la Guadeloupe le 18 juillet 1876 (6). Un décret du 2 novembre 1910 (7) disposait de même pour l'Océanie, et était complété par arrêtés du gouverneur (8). A Mayotte, un arrêté de l'administrateur en chef du 23 janvier 1911 (9) a réglementé la matière jusqu'au décret du 23 décembre 1926 (10), qui a statué pour toutes les Comores. A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 21 février 1921 (11) était commun à la vanille, au café, au cacao et au girofle.

Des décrets, du 11 janvier 1924 pour l'Afrique occidentale (12),

(1) Cpr. Ch. III, § 101, p. 239.
(2) R. 1918, 3, 125, et 1919, 3, 100.
(3) R. 1930, 3, 245.
(4) V. les arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine concernant le « nuoc-mam » des 21 décembre 1916 (J. O. Indo-Chine, 24 déc. 1916), 8 décembre 1924 (J. O. Indo-Chine, 13 déc. 1924) et 2 décembre 1931 (R. 1932, 1, 394).
(5) Modifié le 1er mai 1912 (R. 1912, 1, 797).
(6) Complété le 3 juin 1902 (R. 1902, 1, 312) et le 12 juin 1925 (R. 1925, 1, 568).
(7) R. 1911, 1, 141. — Modifié le 23 décembre 1924 (R. 1924, 1, 251).
(8) Arrêtés des 25 mars 1921 et 5 décembre 1922 (R. 1923, 1, 482), 30 mars 1923 (R. 1926, 1, 880), 29 mars 1926 (R. 1927, 1, 943).
(9) R. 1912, 1, 708.
(10) R. 1927, 1, 138.
(11) R. 1922, 1, 906. — V. aussi l'arrêté du 20 avril 1920 (R. 1921, 1, 812) pour Sainte-Marie.
(12) R. 1924, 1, 199. — Complété le 18 juin 1930 (R. 1930, 1, 406).

du 13 juin 1929 pour le Togo et pour Madagascar (1), du 13 janvier 1930 pour le Cameroun (2), du 4 décembre 1931 pour l'Afrique équatoriale (3), ont autorisé les gouverneurs généraux et commissaires de la République de ces colonies ou territoires à prendre des arrêtés ou, en ce qui concerne l'Afrique occidentale, à approuver les arrêtés pris par les lieutenants-gouverneurs, en conseil et après avis des chambres de commerce ou chambres de notables, « en vue de fixer les conditions de circulation, de mise en vente et d'exportation des produits d'élevage, de culture ou de cueillette, afin de garantir leur qualité loyale et marchande » (4)

Cette législation a reçu une application immédiate, et très complète, en Afrique occidentale. De très nombreux arrêtés des lieutenants-gouverneurs, approuvés par le gouverneur général, ont statué, tantôt pour certains produits déterminés, tantôt pour l'ensemble des produits de la colonie, prescrit des règles pour la récolte, la circulation et la vente, institué une inspection, une standardisation, et un office de conditionnement (5). Des arrêtés ont aussi été pris par les commissaires de la République au Cameroun (6), et au Togo (7) et par le gouverneur général de Madagascar (8). L'arrêté pris par ce gouverneur général le 6 novembre 1930 (9) institue tout un régime de standardisation des produits naturels et industrialisés destinés à l'exportation. Ces produits sont énumérés dans des arrêtés spéciaux. Tout exportateur de produits standardisés est tenu de les présenter en temps utile

---

(1) R. 1929, 1, 453 et 489.

(2) R. 1930, 1, 51.

(3) R. 1932, 1, 237.

(4) Les pouvoirs des gouverneurs généraux et des commissaires de la République, en cette matière, semblent bien avoir résulté déjà des décrets qui les ont institués, — à moins qu'on ne considère que ces entraves à la liberté de la récolte, de la circulation et de la vente des produits ne pouvaient être édictées que par délégation de la plus haute autorité législative, c'est-à-dire des décrets. En tous cas, les pénalités que les décrets prononcent excèdent de beaucoup celles qui auraient pu être infligées par arrêtés des gouverneurs de colonies, même approuvés suivant la procédure des décrets du 6 mars 1877 (V. Ch. III, § 138, p. 329).

(5) A relever, en laissant de côté les arrêtés qui n'ont pas pour objet des denrées de consommation : — Sénégal : arrêtés des 15 octobre et 18 novembre 1929 (R. 1930, 1, 189, et 1932, 1, 317), 20 janvier 1930 (R. 1931, 1, 254) (arachides et amandes de palme) ; — Soudan : arrêtés des 11 avril 1925 (R. 1926, 1, 402) et 20 novembre 1930 (R. 1932, 1, 318) (arachides) ; — Guinée : arrêtés des 22 juin 1924 et 20 octobre 1925 (R. 1926, 1, 402), 29 mars 1926 (R. 1927, 1, 298), 28 mai 1930 (R. 1931, 1, 256) (palmistes, huiles de palme, produits divers) ; — Côte d'Ivoire : arrêtés des 29 mars 1924 (R. 1926, 1, 395, et 398) 13 mars 1925 (*ibid.*) et 1er mars 1926 (R. 1927, 1, 299) (produits du cru, huile de palme, amandes de palme, cacaos, riz, colas) ; — Dahomey : arrêté du 23 mars 1925 (R. 1926, 1, 401) (produits oléagineux).

(6) Arrêtés des 1er septembre 1923 (R. 1925, 1, 248), 16 mai et 6 juillet 1929 (R. 1930, 1, 364), 11 septembre 1929 (*ibid.* 366), 6 juillet 1930 (R. 1931, 1, 435) (cacaos, cafés, huile de plame, amandes de palme).

(7) Arrêtés du 26 octobre 1922 (R. 1923, 1, 479) et du 29 juillet 1929 (R. 1930, 1, 367) (amandes de palme et produits divers).

(8) Arrêté du 21 février 1921 (R. 1922, 1, 906) (vanille, café, cacao et girofle). Arrêté du 27 janvier 1931 (R. 1932, 1, 548). Arrêté du 21 avril 1931, complété le 6 août suivant (R. 1932, 1, 551).

(9) R. 1931, 1, 601, complété par arrêté du 11 février 1931 (R. 1932, 1, 549).

à la vérification de l'office, et ne peut les exporter qu'après la délivrance par le service des douanes d'un certificat standard, dont le type a été déterminé par l'expert officiel.

En Indo-Chine, un décret du 10 avril 1930 (1), dont un arrêté du gouverneur général du 31 mai suivant (2) a réglé les détails d'application, a institué un office du riz, doté de la personnalité civile, ayant pour objet les améliorations de la culture, de l'usinage et du commerce du riz.

SECTION VII

Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes

§ 762

Réglementation. — Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes ont été réglementés aux colonies par des décrets qui légifèrent sur la matière et posent les principes, et par des arrêtés des chefs des colonies, portant classement des établissements. Toute cette législation s'inspire des lois métropolitaines, adaptées aux colonies avec les modifications nécessitées par les conditions administratives ou économiques locales (3).

(1) R. 1930, 1, 431.

(2) R. 1931, 1, 381.

(3) *Martinique :* Décret du 7 mai 1931 (R. 1931, 1, 489) et arrêté du gouverneur du 20 novembre 1931 (J. O. Martinique, 28 nov. 1931). — *Guadeloupe :* Décret du 10 mai 1882. — *Guyane :* Décret du 24 septembre 1882. — *Réunion :* Arrêté du gouverneur du 20 août 1930 (J. O. Réunion, 5 sept. 1930). — *Inde française :* Décret du 13 janvier 1889, rendant applicable à cette colonie le décret du 10 mai 1882, concernant la Guadeloupe ; décret du 13 décembre 1912 (R. 1913, 1, 279). — *Océanie* : Décret du 21 juin 1887, rendant applicable à cette colonie le décret du 10 mai 1882 concernant la Guadeloupe. — *Madagascar :* Circulaire du gouverneur général du 4 mai 1908 (R. 1909, 1, 643) ; arrêté du gouverneur général du 29 mars 1917 (R. 1918, 1, 146) ; décret du 21 octobre 1924 (R. 1925, 1, 90) ; arrêtés du gouverneur général des 10 septembre 1926 (R. 1928, 1, 505), 27 janvier 1931 (R. 1932), 9 février 1931 (R. 1932). — *Afrique occidentale :* Décret du 20 octobre 1926 modifié le 1er mai 1927 (R. 1927, 1, 53), suivi de deux arrêtés du gouverneur général du 28 avril 1927 (R. 1928, 1, 114), concernant, l'un, les conditions d'application du décret, l'autre, le classement des établissements ; modifiés les 29 octobre 1927 (J. O. Afrique occidentale 19 nov. 1927), 30 novembre 1927 (J. O. Afrique occid., 17 décembre 1927). — *Sénégal :* Arrêté du 3 décembre 1927 (R. 1928, 1, 242). — *Soudan :* arrêté de classement du lieutenant-gouverneur du 15 septembre 1927 (R. 1928, 1, 114). — *Guinée :* Arrêtés de classement du lieutenant-gouverneur des 24 juillet 1928 (J. O. Guinée 1928, p. 304) et 29 août 1928 (J. O. Guinée 1928, p. 355). — *Côte d'Ivoire :* arrêté du lieutenant-gouverneur du 21 avril 1931 (prescriptions concernant les établissements de 3e classe, R. 1932, 1, 319). — *Dahomey :* Arrêté du lieutenant-gouverneur du 13 avril 1931 (création d'un service d'inspection, R. 1932, 1, 333). — *Haute-Volta :* Arrêté du lieutenant-gouverneur du 13 octobre 1931 (J. O. Haute-Volta, 15 oct. 1931). — *Cochinchine :* Arrêté réglementaire du lieutenant-gouverneur du 25 octobre 1908 (Bulletin administratif de la Cochinchine 1908, p. 3316). — *Tonkin :* Arrêté réglementaire du résident supérieur des 21 octobre 1912 (R. 1914, 1, 38) ; modifié le 8 décembre 1916 (R. 1919, 1, 49) ; Arrêtés de classement des 16 juin 1916 (R. 1917, 1, 641), 21 septembre 1916 (R. 1917, 1, 647), 2 juillet 1917 (J. O. Indo-Chine 25 juillet 1917), 21 janvier 1918 (J. O. Indo-Chine, 4 février 1918), 1er septembre 1928 (J. O. Indo-Chine 12 septembre 1928), 30 septembre 1929 (J. O. Indo-Chine, 9 octobre 1929). — *Annam :* Arrêté du gouverneur général du 21 septembre 1916 rendant exécutoire une ordonnance royale (R. 1917,

Ces établissements sont rangés, selon la gravité des dangers ou des inconvénients qu'ils présentent, en trois classes, auxquelles correspondent des prescriptions particulières (1). Les établissements de la première et de la seconde classe ne peuvent s ouvrir qu'avec l'autorisation administrative. Ceux de la troisième classe ne sont soumis qu'à l'obligation d'une déclaration préalable.

1, 647). — *Cambodge :* Arrêté du résident supérieur du 29 mars 1918 (Bulletin administratif du Cambodge, 1918, p. 138). — *Laos :* Arrêté du résident supérieur du 14 février 1929 (J. O. Indo-Chine 30 mars 1929). — *Togo :* Décret du 14 décembre 1927 (R. 1928, 1, 153) ; 1er arrêté du commissaire de la République du 23 juin 1928 déterminant les conditions d'application du décret du 14 décembre 1927 (R. 1929, 1, 398), modifié par arrêtés des 13 octobre 1928 (*ibid.*) et 11 septembre 1929 (R. 1930, 1, 367) ; 2e arrêté du commissaire de la République du 23 juin 1928 (classement, (J. O. Togo, 1er juillet 1928); 3e arrêté du commissaire de la République, réglementant les établissements classés dans la troisième catégorie par le 2e arrêté du 23 juin 1928 (J. O. Togo, 1er juillet 1928).— *Cameroun :* Décret du 24 octobre 1930 (R. 1931, 1, 172) ; arrêtés du commissaire de la République du 5 avril 1931 (R. 1932, 1, 567) du 31 décembre 1931 (J. O. Cameroun 15 janvier 1932), et du 24 janvier 1932 (J. O. Cameroum, 15 février 1932).

(1) En cas de poursuites devant le juge de simple police, la question préjudicielle de savoir si l'établissement rentre dans une des catégories des établissements classés doit être, comme dans la métropole, renvoyée à l'autorité administrative. Aux colonies, elle doit être portée devant le Conseil du contentieux administratif (Conseil d'Etat, 28 juin 1922, R. 1925, 3, 62).

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LES DEUX VOLUMES

Accession des indigènes à la qualité de français. — Disposition spéciale aux métis, II, 362. — Textes et principes, II, 363. — Indo-Chine, *ibid.* — Madagascar, II, 365. — Afrique occidentale, *ibid.* — Régime de droit commun, *ibid.* — Régime exceptionnel, II, 366. — Afrique équatoriale, II, 367. — Océanie, N^lle-Calédonie, N^lles-Hébrides, *ibid.* — Togo et Cameroun, II, 368. — Indigènes résidant en France, en Algérie ou dans une colonie, II, 369.

V. *Indigènes, Nationalité* et *Naturalisation.*

Accidents du travail. — Loi du 9 avril 1898 : application aux colonies, II, 570. — Jurisprudence, II, 571. — Ouvrier embauché en France, *ibid.* — Antilles, Réunion et Guyane, *ibid.* et 572. — N^lle Calédonie, II, 572. — Madagascar, II, 574. — Océanie, *ibid.* — Afrique équatoriale, *ibid.* — Indo-Chine, II, 575.

V. *Travail contractuel.*

Acte de Berlin. — Bassin conventionnel du Congo, I, 36, 65. — Occupation, I, 62. — Liberté du commerce, I, 65. — Navigation, *ibid.* — Résumé, I, 387.

Acte général de Bruxelles du 2 janvier 1890. — Esclavage, armes et munitions, I, 63 ; II, 190.

V. *Alcool, Armes et munitions, Esclavage.*

Actes de la puissance publique. — Contrôle des tribunaux et recours pour excès de pouvoir, I, 361.

V. *Excès de pouvoir.*

Administrateurs des colonies. — Corps, I, 630. — Cadres des services civils, I, 631. — Nomination, *ibid.* — Avancement, I, 632. — Détachement, *ibid.* — Services civils de l'Indo-Chine, *ibid.*

V. *Fonctionnaires, Services civils de l'Indo-Chine.*

Administration pénitentiaire. — Organisation, I, 634. — Frais à la charge de l'Etat, II, 18. — Domaine pénitentiaire, II, 290.

Administrations publiques. — Responsabilité, I, 363.

V. *Responsabilité.*

Admission sur le territoire colonial. — Conditions, I, 345.

V. *Immigration.*

Adoption. — Lois applicables aux colonies, I, 280. — Coutume indigène non contraire à l'ordre public, II, 403.

V. *Loi indigène, Ordre public colonial.*

Aéronautique. — Organisation, I, 618.

Affaires indigènes. — Comité consultatif, I, 218.

Afrique équatoriale. — Historique, I, 35. — Extension, I, 36. — Jonction avec l'Afrique occidentale, I, 38. — Gouvernement général, I, 38, 73. — Situation actuelle, I, 39. — Délimitation, *ibid.* — Promulgation des lois et décrets, I, 263. — Code civil, I, 273. — Code de commerce, I, 287. — Code pénal, I, 297. — Intérêt légal et conventionnel, I, 317. — Immigration, I, 379. — Organisation judiciaire, I, 391. — Cour d'appel, I, 415. — Tribunaux de 1re instance, I, 424. — Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires, I, 434. — Procédure civile réglée par arrêtés du gouverneur général, I, 452. — Justice répressive, I, 459. — Cour criminelle, *ibid.* — Chambre des mises en accusation, *ibid.* — Procédure pénale, I, 467. — Pourvoi en cassation, I, 490. — Recours en annulation, *ibid.* — Avocats-défenseurs, I, 502. — Conseil du contentieux administratif, I, 533. — Emprunts, II, 57. — Etablissement des impôts et taxes, II, 87, 109. — Taxes perçues au profit des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, II, 113. — Timbre-taxe, II, 132. — Propriété, II, 213. — Immatriculation, II, 216. — Expropriation pour utilité publique, II, 254. — Répartition du domaine, II, 293. — Législation forestière, II, 297. — Droits d'usage des indigènes, II, 302. — Aliénations, locations et concessions domaniales, II, 308. — Grandes concessions, II, 321. — Indigènes sujets français, II, 346. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 367. — Institutions indigènes : coutumes, II, 383. — Etat-civil, II, 409. — Preuve des actes, I, 413. — Contrainte par corps, II, 424. — Tribunaux indigènes, II, 436. — Justice indigène, II, 466. — Loi pénale indigène, II, 492. — Indigénat, II, 506. — Travail forcé, II, 539. — Cultures obligatoires, II, 543. — Prestations, II, 545. — Travail contractuel, II, 553. — Apprentissage et enseignement professionnel, II, 559. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 566. — Code de travail et de la prévoyance sociale, II, 569. — Accidents du travail, II, 574. — Bons de caisse, II, 606. — Crédit agricole mutuel, II, 653. — Chambres

de commerce et d'agriculture, II, 662. — Législation minière, II, 754. — Catégories de substances concessibles, II, 760. — Droits coutumiers d'exploitation des indigènes, II, 764. — Règlements sanitaires, II, 807. — Maladie du sommeil, *ibid.* — Assistance médicale, II, 821.

Afrique occidentale. — Historique, I, 18. — Gouvernement général, I, 21. — Délimitation, I, 22. — Division intérieure, I, 24. — Gouvernement général, I, 71. — Décrets des 16 juin 1895, 1er octobre 1902, 18 octobre 1904, *ibid.* — Promulgation des lois et décrets, I, 259, 263. — Code civil, I, 271. — Code de commerce, I, 286. — Code pénal, I, 296. — Intérêt légal et conventionnel, I, 317. — Immigration, I, 379. — Organisation judiciaire, I, 392. — Cour d'appel, I, 414. — Tribunaux de 1re instance, I, 424. — Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires, I, 433. — Procédure civile de justice de paix, I, 450. — Justice répressive, I, 459. — Chambre des mises en accusation, *ibid.* — Cours d'assises, *ibid.* — Pourvoi en cassation, I, 490. — Recours en annulation, *ibid.* — Avocats-défenseurs, I, 498 et liste supplémentaire, II, VII. — Notaires, I, 514. — Emprunts, II, 57. — Régime financier des communes mixtes, II, 77. — Etablissement des impôts et taxes, II, 87. — Impôts communaux, II, 108. — Taxes perçues au profit des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, II, 112. — Taxe compensatrice, I, 122. — Timbre-taxe, II, 130. — Législation douanière, II, 200. — Propriété, II, 205. — Immatriculation, II, 216. — Décret du 24 juillet 1906, *ibid.*, note. — Décret du 26 juillet 1932, liste supplémentaire, II, VIII. — Expropriation pour utilité publique, II, 257. — Législation sur les eaux : décret du 5 mars 1921, II, 270. — Répartition du domaine, II, 293. — Législation forestière, II, 298. — Droits d'usage des indigènes, II, 302. — Aliénations, locations et concessions domaniales, II, 363. — Indigènes sujets français, II, 340. — Métis, II, 360. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 365. — Maintien des institutions indigènes, II, 375. — Coutumes, II, 383. — Etat-civil, II, 408. — Preuve des actes et constatation des conventions, II, 412. — Contrainte par corps, II, 423. — Tribunaux indigènes, II, 436. — Justice indigène, II, 458. — Communes de plein exercice du Sénégal, *ibid.* — Tribunaux musulmans, *ibid.* — Autres territoires, II, 461. — Loi pénale indigène, II, 490. — Compétence des tribunaux indigènes en matière pénale, II, 495. — Indigénat, II, 516. — Travail forcé, II, 539. — Prestations, II, 545. — Travail contractuel, II, 552. — Compétence des tribunaux indigènes, *ibid.* — Emigration des travailleurs indigènes, II, 565. — Code du travail et de la prévoyance sociale, II, 569. — Accidents du travail, loi du 9 avril 1898, II, 573. — Office du travail, II, 579. — Bons de caisse, II, 605. — Banque de l'Afrique occidentale, II, 615. — Privilège d'émission, II, 622. — Caisses d'épargne, II, 632. — Crédit foncier de l'Afrique occidentale, II, 636. — Monts de piété, II, 641. — Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles, II, 652. — Crédit agricole mutuel, II, 653. — Associations agricoles, II, 655. — Sociétés coopératives agricoles, *ibid.* — Chambres de commerce, II, 673. — Chambre d'agriculture et d'industrie, II, 675. — Voirie, II, 695. — Chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, II, 703. — Chemin de fer du Dahomey, II, 704. — Chemin de fer du Soudan, II, 715. — Organisation des chemins de fer, II, 724. — Port de Dakar, II, 731. — Port de Kaolack, II, 733. — Pilotes : station de Dakar, II, 738. — Barre du Sénégal, II, 739. — Service de météorologie, II, 746. — Législation minière, II, 754. — Droits coutumiers d'exploitation des indigènes, II, 763. — Pénalités et compétence en matière d'hygiène, II, 798, 806. — Mesures sanitaires, II, 805. — Décret du 14 avril 1904, *ibid.* — Epidémies, II, 806. — Assistance médicale, II, 819. — Ecole de médecine, II, 825. — Exercice de la médecine, II, 830.

V. *Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Mauritanie, Niger, Sénégal, Soudan.*

Agences économiques. — Institution, I, 222.

Agence générale des colonies. — Historique, I, 221. — Organisation actuelle, I, 222. — Répartition des dépenses, II, 12.

Agriculture. — Service, I, 646. — Institut national d'agronomie coloniale, II, 12. — Institutions de crédit mutuel agricole, II, 56. — Cultures obligatoires, II, 543. — Prêt sur récoltes pendantes, II, 627. — Crédit foncier colonial, II, 634. — Crédit agricole, II, 641. — Crédit mutuel agricole, II, 644. — Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de crédit mutuel agricole, II, 647, 652. — Syndicats agricoles indigènes en Cochinchine, II, 648. — Institution de crédit populaire agricole en Indo-Chine, *ibid.* — Sociétés indigènes de crédit mutuel agricole en Cochinchine, II, 649. — Sociétés françaises, II, 651. — Crédit agricole mutuel en Afrique occidentale, *ibid.* — Associations agricoles en Afrique occidentale, II, 655. — Sociétés coopératives agricoles en Afrique occidentale, *ibid.* — Associations d'intérêt général agricole en Afri-

que occidentale, *ibid.* — Crédit, mutualité et coopération agricoles à Madagascar, II, 656. — Caisse nationale de crédit agricole, II, 657. — Chambres d'agriculture, II, 661. — Commissions consultatives du travail et de l'agriculture, II, 662. — Falsification de produits agricoles, II, 837.

V. *Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture.*

Alcool. — Convention de Bruxelles de 1890, I, 64, 388. — Convention de Saint-Germain de 1919, *ibid.* — Monopole, II, 125. — Importation dans les colonies, II, 189.

V. *Boissons* (*Débits de*), *Rhums.*

Algérie. — Séparation d'avec les colonies, I, 215.

Amendes. — Amendes d'appel, I, 456.

Annam. — Protectorat, I, 30, 43. — Convention du 6 novembre 1925, I, 43. — Résident général, I, 70. — Conseils provinciaux, I, 203. — Chambre des représentants du peuple, I, 204. — Convention du 6 novembre 1925, I, 241, — Justice indigène, II, 443. — Internement et sequestration des pirates et insurgés, II, 504. — Elections, II, 527. — Vagabondage, II, 542.— Prestations, II, 544. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 568. — Chambres mixtes de commerce et d'agriculture, II, 672.

V. *Recrutement.*

Antilles. — Historique, I, 6. — Ordonnance organique du 9 février 1827, I, 68. — Code civil, I, 269. — Code pénal, I, 295. — Intérêt légal et conventionnel, I, 315. — Organisation judiciaire, I, 391. — Code de procédure civile, I, 448. — Justice répressive, I, 457. — Cours d'assises, *ibid.* — Chambres des mises en accusation, *ibid.* — Code d'instruction criminelle, I, 461. — Pourvoi en cassation, I, 480. — Recours en annulation, I, 485. — Avoués et avocats, I, 496. — Notaires, I, 509. — Conseils du contentieux administratif, I, 533. — Chemins : compétence, I, 544. — Régime financier des communes, II, 76. — Taxes communales, II, 106. — Enregistrement et timbre, II, 126. — Expropriation pour utilité publique, II, 252. — Abandon du domaine aux colonies, II, 292. — Législation forestière, II, 295. — Personnes de couleur, II, 329. — Immigration, II, 559. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 565. — Accidents du travail : application de la loi du 9 avril 1898, II, 571. — Conseils de prud'hommes, II, 575. — Système monétaire : change avec la métropole, II, 597. — Bons de caisse, II, 604. — Crédit mutuel agricole, II, 646. — Chemins vicinaux et ruraux, II, 695.

V. *Guadeloupe, Martinique.*

Apprentissage. — Indo-Chine, II, 557. — N^lle^-Calédonie, *ibid.* — Océanie, II, 558. — Madagascar, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 559.

V. *Travail contractuel.*

Armée coloniale. — Historique, I, 575. — Ancien régime, *ibid.* — Période moderne, I, 577. — Recrutement, I, 578. — Organisation centrale, I, 587. — Organsation locale, I, 588. — Cadres et effectifs, *ibid.* — Commandement, I, 589. — Autonomie, *ibid.* — Affectations à l'armée coloniale, I, 591. — Administration, *ibid.* — Contrôle, I, 593. — Tour de service colonial, *ibid.* — Justice militaire, I, 594. — Gendarmerie, I, 596. — Cipayes, I, 598. — Gardes indigènes, I, 599. — Statut des militaires coloniaux, I, 601. — Solde, I, 603. — Pensions, I, 604. — Avantages assurés aux militaires, I, 609. — Emplois réser vés, I, 610. — Emplois réservés aux indigènes, *ibid.* — Pupilles de la nation, I, 611. — Participation de l'armée au maintien de l'ordre public, I, 612 et liste complémentaire, II, VIII. — Réquisitions militaires, I, 614.—Utilisationdes contingents militaires à l'exécution de travaux d'intérêt général, II, 540.

V. *Recrutement.*

Armée de mer. — Organisation, I, 615. — Commandant de la marine, *ibid.* — Points d'appui de la flotte, I, 616. — Marins indigènes, I, 617. — Questions internationales, I, 618.

Armes et munitions. — Traité de Versailles, I, 49. — Territoires sous mandat, I, 52. — Convention de Bruxelles de 1890, I, 64 ; II, 190. — Convention du 13 décembre 1906 avec l'Angleterre et l'Italie, II, 191.

Arrêtés de débet. — Principes, II, 67.

Asiatiques. — Immigration en Indo-Chine, I, 382. — Assimilation aux indigènes, II, 349. — Acception plus large de la notion d'asiatique, II, 353. — Commerce asiatique en Indo-Chine, II, 416.

V. *Chinois, Commerce et industrie, Congrégations.*

Assemblée consultative indigène. — Laos, I, 205. Cambodge, I, 207. — Elections au Cambodge, II, 526. — Elections au Laos, II, 528.

V. *Chambre des représentants du peuple, Conseils indigènes.*

Assesseurs. — Liste des notables, II, 474. — Notification, *ibid.* — Tirage, I, 475. — Remplacement, I, 476. — Serment, *ibid.* — Participation au jugement, I, 479.

V. *Cours d'assises, Cours criminelles, Justice répressive, Procédure pénale.*

Assistance médicale indigène. — Budget annexe, Madagascar, Cameroun, Togo, II, 47-48. — Généralités, II, 814. —

Madagascar, II, 815. — Indo-Chine, II, 816. — Afrique occidentale, II, 819. — Afrique équatoriale, II, 821. — Cameroun et Togo, *ibid.* — Inde, *ibid.* — Guyane, *ibid.* — N^lle^-Calédonie, N^lles^. Hébrides, Océanie, II, 822. — Médecins de colonisation, *ibid.*

V. *Hygiène et santé publique, Médecine.*

Associations agricoles. — Afrique occidentale, II, 655. — Associations d'intérêt général agricole, *ibid.*

V. *Agriculture.*

Assurances mutuelles. — Afrique occidentale, II, 655.

V. *Mutualité.*

Assurances sur la vie. — Loi applicable aux colonies, I, 294.

Attachés aux parquets. — Décret du 22 août 1928, I, 410.

V. *Organisation judiciaire.*

Autorisation de poursuites. — Fonctionnaires, I, 361. — Gouverneur, I, 362.

Avocats. — Antilles et Guyane, I, 496. — Indo-Chine, 502.

Avocats-défenseurs. — Inde, I, 497. — Sénégal, I, 498. — Afrique occidentale *ibid.* et liste supplémentaire, II, VIII. — N^lle^-Calédonie, I, 499 et liste supplémentaire, II, VIII. — N^lles^-Hébrides, I, 500. — Océanie, *ibid.* et liste supplémentaire, II, VIII. — Indo-Chine, *ibid.* — Madagascar, I, 502, et liste supplémentaire, II, VIII. — Afrique équatoriale, I, 503. — Cameroun, *ibid.* — Côte des Somalis, I, 504, et liste supplémentaire, II, VIII. — Saint-Pierre et Miquelon, *ibid.* — Principes de législation, *ibid.* — Règles générales, I, 505.

Avoués. — Antilles, Réunion et Guyane, I, 496.

Banques coloniales. — Banques d'émission au XIXe siècle, II, 586. — Loi du 11 juillet 1851, *ibid.* — Bons de caisse, II, 587. — Banques privilégiées d'émission, II, 613. — Historique, II, 614. — Martinique, Guadeloupe, Réunion, Guyane, *ibid.* — Indo-Chine, Afrique occidentale, II, 615. — Madagascar, II, 616. — Siège, succursales, agences, *ibid.* — Augmentation ou diminution de capital, II, 617. — Organisation intérieure, *ibid.* — Participation de l'Etat aux bénéfices, II, 618. — Redevance sur la circulation fiduciaire, *ibid.* — Administration, II, 619. — Agent central, *ibid.* — Commissaire du gouvernement, *ibid.* — Commission de surveillance, *ibid.* — Caractère d'établissements privés, II, 621. — Privilège d'émission, II, 622. — Opérations des banques, II, 626. — Prêt sur récoltes pendantes, II, 627.

Bassin conventionnel du Congo. — V. *Acte de Berlin.*

Battambang. — Condition du territoire, I, 44.

Baux et loyers. — Législation applicable aux colonies, I, 282. — Propriété commerciale, I, 283.

Bénéfices de guerre (contribution). — Entreprises exploitées aux colonies, II, 139.

Biens vacants. — V. *Curatelle.*

Boissons (Débits de). — Autorisation, I, 145.

V. *Alcool.*

Bons de caisse. — Mise en circulation, II, 587. — Législation, II, 603.

V. *Banques coloniales.*

Brevets d'invention. — Lois applicables aux colonies, I, 291.

Budget. — Budget général de l'Afrique occidentale, I, 71. — Budgets régionaux à Madagascar, I, 141. — Imputation aux budgets locaux de la solde des fonctionnaires, I, 682. — Répartition des dépenses entre l'Etat et les colonies, II, 8. — Dépenses obligatoires, II, 14, 26. — Recettes et dépenses des budgets locaux, II, 15. — Budget de l'Etat, II, 16. — Dépenses civiles, *ibid.* — Dépenses militaires, II, 17. — Services pénitentiaires, II, 18. — Recettes, *ibid.* — Exécution du budget de l'Etat aux colonies, *ibid.* — Ordonnateurs, II, 19. — Comptables, *ibid.* — Crédits, *ibid.* — Exercice, *ibid.* — Avances, II, 20. — Dépenses pour le compte d'autres ministères, *ibid.* — Comptabilité-matières, *ibid.* — Budget local, contenu, *ibid.* — Recettes, II, 21. — Dépenses, II, 22. — Préparation du budget local, *ibid.* — Etablissement du budget local, II, 23. — Colonies à conseil général, II, 24. — Dépenses, *ibid.* — Loi du 13 avril 1900, II, 25. — Sanction : loi du 29 juin 1918, II, 27. — Dépenses facultatives, II, 28. — Répartition et emploi des crédits, *ibid.* — Recettes, II, 29. — Conseils coloniaux, *ibid.* — Colonies sans conseil général, II, 31. — Délégations financières de Madagascar, *ibid.* — Conseil des intérêts français de l'Indo-Chine, *ibid.* — Colonies sans assemblée élue, *ibid.* — Budgets spéciaux du Cameroun et du Togo, II, 32. — Nouvelles-Hébrides, II, 33. — Approbation du budget local, II, 34. — Colonies à conseil général, *ibid.* — Autres colonies, II, 35. — Nature de l'approbation, II, 36. — Loi du 13 juilllet 1911, *ibid.* — Conséquences juridiques de l'approbation du budget, II, 37. — Crédits supplémentaires et budgets rectificatifs, II, 38. — Autres formalités, II, 40. — Budgets généraux des gouvernements généraux constituant des groupes de colonies, II, 41. — Dispositions communes, II, 43. — Budgets annexes, II, 44. — Budgets annexes territoriaux, II, 45. — Budgets annexes spéciaux, II, 46. — Budgets d'emprunts, II, 50. — Budgets régionaux de Madagascar, II, 51. — Budgets provinciaux en

Indo-Chine, *ibid.* — Budget de la région de Saigon-Cholon, II, 52. — Caisses et fonds de réserve, II, 59. — Fonds de roulement, II, 62. — Comptes spéciaux, *ibid.* — Autres fonds et valeurs, II, 63. — Exécution du budget local, *ibid.* — Exercice, *ibid.* — Ordonnateurs, II, 64. — Agents intermédiaires, II, 65. — Comptables, II, 66. — Responsabilité, II, 67. — Exécution des recettes, II, 68. — Exécution des dépenses, II, 69. — Déchéance, *ibid.* — Dépenses à faire hors de la colonie, II, 70. — Clôture des opérations budgétaires, *ibid.* — Service de trésorerie, II, 71. — Budgets communaux, II, 76. — Contenu, II, 77. — Préparation, vote et approbation, II, 78. — Emprunts communaux, *ibid.* — Budgets des établissements publics, *ibid.* — Attribution des impôts et taxes aux budgets locaux, II, 101. — Budgets spéciaux des travaux publics, II, 689. — Budgets spéciaux des chemins de fer, II, 721. — Port de Dakar, II, 731. — Port de Pointe-à-Pitre, II, 732. — Bassin de radoub de Fort-de-France, *ibid.* — Port de Douala, *ibid.* — Budgets spéciaux de l'hygiène publique, II, 794.

V. *Emprunts, Organisation financière.*

Caisses agricoles. — Océanie, II, 643. — Guyane, *ibid.*

V. *Agriculture, Crédit agricole.*

Caisses d'assurance et de réassurance mutuelles. — Afrique occidentale, II, 655.

V. *Mutualité.*

Caisse nationale de crédit agricole. — Avances, II, 657.

V. *Crédit agricole.*

Caisses d'épargne. — Ensemble des colonies, II, 630. — Guyane, *ibid.* — Martinique, *ibid.* — Guadeloupe, II, 631. — Réunion, *ibid.* — Saint-Pierre et Miquelon, *ibid.* — N^lle^-Calédonie, II, 632. — Indo-Chine, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Madagascar, II, 633. — Conclusion : absence de mesure d'ensemble, *ibid.*

Caisses et fonds de réserve. — Institution, II, 59. — Fonctionnement, II, 60.

V. *Organisation financière.*

Cambodge. — Historique, I, 32. — Protectorat, I, 32, 43. — Résident général, I, 70. — Assemblée consultative indigène, I, 207. — Assimilation des cambodgiens aux indigènes en Cochinchine, II, 350. — Codes, II, 380. — Etat civil, II, 406. — Justice indigène, II, 448. — Indigénat, II, 505. — Elections à l'assemblée consultative, II, 527. — Prestations, II, 544. — Chambre mixte de commerce et d'agriculture, II, 672.

V. *Indo-Chine.*

Cameroun. — Historique, I, 38. — Arrangement de 1911 avec l'Allemagne, I, 39. — Traité de Versailles, *ibid.* — Mandat, I, 47. — Délimitation, *ibid.* — Commissaire de la République, I, 74. — Intérêt légal et conventionnel, I, 316. — Immigration, I, 379. — Organisation judiciaire, I, 392. — Tribunal supérieur, I, 418. — Tribunal de 1re instance, I, 426. — Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires, I, 434. — Procédure civile réglée par arrêtés du commissaire de la République, I, 451. — Procédure correctionnelle, I, 465. — Pourvoi en cassation et recours en annulation, I, 491. — Avocats-défenseurs, 502. — Budget spécial, II, 32. — Emprunts, II, 58. — Timbre-taxe, II, 132. — Propriété, II, 214. — Immatriculation, II, 216. — Décret du 21 juillet 1932, liste complémentaire, II. VIII. — Constatation des droits fonciers des indigènes, *ibid.* — Expropriation pour utilité publique, II, 254. — Attribution du domaine à l'Etat, II, 293. — Législation forestière, II, 299. — Aliénation, locations et concessions domaniales, II, 308. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 368. — Maintien des institutions indigènes, II, 377. — Codification des coutumes relatives au mariage, II, 385. — Etat-civil, II, 411. — Contrainte par corps, II, 425. — Tribunaux indigènes, II, 437. — Justice indigène, II, 475. — Loi pénale indigène, II, 493. — Indigénat, II, 510. — Travail forcé, II, 539. — Cultures obligatoires, II, 543. — Prestations, II, 545. — Travail contractuel, II, 554. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 566. — Bons ce caisse, II, 607. — Crédit agricole mutuel, II, 653. — Chambre de commerce, d'agriculture et d'industrie, II, 675. — Port de Douala, II, 732. — Législation minière, II, 755. — Catégories de substances concessibles, II, 760. — Service des mines, II, 788. — Protection de la santé publique, II, 809. — Assistance médicale, II, 821.

Canada. — Historique, I, 5. — Monnaies de l'ancien régime, II, 581.

Caste. — Exclusion, II, 403. — Affaires de caste, I, 86 et 571 ; II, 438.

V. *Inde.*

Caution judicatum solvi. — Etrangers, I, 276. — Loi du 5 mars 1895, I, 455.

V. *Etrangers.*

Chams, stiens et sang-mêlés. — Statut, II, 352.

V. *Indigènes.*

Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture. — Impôts et taxes, II, 110. — Historique, II, 659. — Législation métropolitaine, *ibid.* — Législation coloniale, II, 660. — Martinique, Guadeloupe et Réunion : chambres de commerce, *ibid.* — Chambres d'agriculture et commissions consultatives, 661-662. — Colonies soumises au régime des arrêtés, II, 662. — Guyane, *ibid.* — Afrique équatoriale, *ibid.*

— Togo, II, 663. — Océanie, chambre d'agriculture, *ibid.* — N^lle-Calédonie, chambre d'agriculture, II, 664. — Autres colonies, *ibid.* — Côte des Somalis, *ibid.* — N^lle-Calédonie et Océanie, chambres de commerce, II, 665. — Saint-Pierre et Miquelon, chambre de commerce, *ibid.* — Madagascar, II, 666. — Inde, II, 668. — Indo-Chine, chambres de commerce, II, 669. — Personnalité civile, *ibid.* — Chambres d'agriculture, II, 671. — Chambres mixtes, II, 672. — Afrique occidentale, II, 673. — Cameroun, II, 675. — Organisation actuelle, II, 676. — Electorat et éligibilité, *ibid.* — Femmes, II, 677. — Patentes, *ibid.* — Indigènes, II, 678. — Contentieux, II, 679. — Attributions et fonctionnement, II, 680. — Administration financière, II, 682. — Concession de ports, II, 733.

Chambre des mises en accusation. — Antilles et Réunion, I, 457. — Guyane, *ibid.* — Inde, I, 458. — N^lle-Calédonie, *ibid.* — Océanie, I, 459. — Afrique équatoriale, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Indo-Chine, I, 460. — Madagascar, *ibid.* — Côte des Somalis, *ibid.*

V. *Organisation judiciaire.*

Chambre des représentants du peuple. — Tonkin, I, 203. — Annam, I, 204. — Election de la chambre du Tonkin, II, 526. — Election en Annam, II, 527.

V. *Assemblée consultative indigène, Conseils indigènes.*

Change. — Antilles, II, 597.

V. *Monnaies.*

Chefs d'administration locale. — Indo-Chine, I, 149.

V. *Organisation administrative.*

Chefs de canton. — Institution en Cochinchine, I, 197. — Elections : consultation élective, II, 525.

V. *Cochinchine, Elections.*

Chef du service judiciaire. — Indo-Chine, I, 411. — Autres colonies, *ibid.*

V. *Organisation judiciaire.*

Chemins. — Compétence aux Antilles et à la Réunion, I, 544.

V. *Conseil du contentieux administratif, Routes, Voirie.*

Chemins de fer. — Représentation de la colonie, I, 96. — Personnel, I, 645. — Budgets annexes en Indo-Chine, Afrique occidentale et équatoriale, Madagascar, Togo, Cameroun, Réunion, II, 46-47, 721. — Emprunts : règles spéciales, II, 54. — Généralités, II, 701. — Principes, *ibid.* — Loi du 2 mars 1919, II, 702. — Concessions, II, 703. — Pondichéry au réseau anglais, *ibid.* — Dakar à Saint-Louis, *ibid.* — Dahomey, II, 704. — Indo-Chine et Yunnan, II, 705. — Côte des Somalis, *ibid.* — Pnom-Penh à Battambang, II, 706. — Objet des concessions, *ibid.* — Construction à la charge de la Cie, *ibid.* — Construction par la colonie, II, 707. — Garanties accordées aux compagnies concessionnaires, II, 708. — Garantie de revenus kilométriques, *ibid.* — Garantie d'intérêts, II, 709. — Subvention en capital, *ibid.* — Contribution aux dépenses, II, 710. — Contrôle, *ibid.* — Comptes, *ibid.* — Terrains, II, 711. — Concessions s'étendant sur un territoire étranger, II, 712. — Contentieux et compétence, II, 714. — Chemins de fer exploités en régie par l'Etat, II, 715. — Chemin de fer du Soudan, *ibid.* — Chemin de fer et port de la Réunion, II, 716. — Chemins de fer exploités en régie par les colonies, II, 717. — Emprunts, II, 718. — Budgets spéciaux, II, 721. — Réglementation, II, 722. — Organisation administrative et financière, II, 723. — Personnel, II, 725. — Caractère juridique des réseaux, II, 727. — Contentieux et compétence, *ibid.* — Police, II, 728. — Indo-Chine, II, 729. — Madagascar, *ibid.* — Chemin de fer transsaharien, II, 730.

Chine. — Traité du 9 juin 1865, I, 31.

V. *Chinois, Concessions françaises en Chine.*

Chinois. — Congrégations, I, 195, 203, 206, 363. — Assimilation aux indigènes, II, 349. — Exercice du commerce, II, 417, 419.

V. *Asiatiques, Commerce, Congrégations.*

Cipayes. — Organisation, I, 598.

V. *Armée coloniale, Gendarmerie coloniale, Inde.*

Citoyens français. — Droits politiques, I, 365. — Indigènes citoyens français, II, 327. — Personnes de couleur des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, II, 329. — Indigènes de Sainte-Marie de Madagascar, *ibid.* — Indigènes des communes de plein exercice du Sénégal, II, 330 et 518. — Indigènes de Taïti et dépendances, II, 333. — Loi du 29 septembre 1916, II, 518.

V. *Elections, Inde, Indigènes, Océanie, Sainte-Marie de Madagascar, Sénégal.*

Clipperton. — Arbitrage, I, 16.

Cochinchine. — Historique, I, 29. — Décret du 10 janvier 1863, I, 69. — Gouverneur, *ibid.* — Conseil colonial, I, 127. — Communes annamites, I, 190. — Notables, I, 191. — Congrégations asiatiques, I, 195. — Cantons, I, 197. — Conseils de province, I, 198. — Application des lois métropolitaines, I, 250. — Dia-bô, II, 237. — Justice indigène, II, 439. — Procédure indigène, *ibid.* — Cours criminelles indigènes, II, 441. — Juges de paix indigènes, *ibid.* — Compétence des tribunaux indigènes en matière pénale, II, 484. — Régime de l'indigénat, II, 502. — Elections au conseil colonial, II, 522. — Elec-

tions aux conseils de province, II, 524. — Election des chefs de canton : consultation élective, II, 525. — Prestations, II, 544. — Syndicats agricoles indigènes, II, 648. — Sociétés indigènes de crédit mutuel agricole, II, 649. — Chambres de commerce et d'agriculture, II, 669-671. — Pilotage, II, 739.

V. *Indo-Chine.*

Codes français. — Droits acquis sous l'empire de la législation antérieure, I, 302. — Caractère des codes aux colonies, *ibid.*

Code civil. — Antilles, I, 269. — Guyane, I, 270. — Réunion, *ibid.* — Saint-Pierre et Miquelon, *ibid.* — Inde, *ibid.* — Sénégal, I, 271 et II, 375. — Colonies de l'Afrique occidentale, *ibid.* — Océanie, I, 272. — N^lle-Calédonie, I, 273. — Cochinchine, Cambodge, Annam, Tonkin et Laos, *ibid.* — Afrique équatoriale, *ibid.* — Madagascar, *ibid.* — Côte des Somalis, I, 274. — Lois modificatives, *ibid.* — Etat-civil, *ibid.* — Mort civile, I, 276. — Etrangers : caution judicatum solvi, *ibid.* — Mariage, *ibid.* — Divorce et séparation de corps, I, 277. — Puissance paternelle, paternité et filiation, I, 279. — Adoption, I, 280. — Tutelle, *ibid.* — Interdiction, *ibid.* — Propriété et servitudes, *ibid.* — Successions et testaments, *ibid.* — Obligations. I, 281. — Contrat de mariage, I, 282. — Contrats divers, *ibid.* — Privilèges et hypothèques, I, 284. — Prescription, *ibid.* — Lois civiles spéciales aux colonies, I, 285.

Code de commerce. — Application à la Guadeloupe, à la Réunion, à la Guyane, au Sénégal et à l'Inde, I, 286. — Lois modificatives, I, 287. — Lois concernant diverses matières commerciales, I, 291. — Applicabilité aux asiatiques en Indo-Chine, II, 418.

V. *Asiatiques, Chinois.*

Code d'instruction criminelle. — Application à certaines colonies, I, 461. — Lois modificatives, I, 462.

V. *Procédure pénale.*

Code pénal. — Application aux colonies par arrêtés locaux, I, 296. — Antilles, Réunion et Guyane, *ibid.* — Loi du 8 janvier et décrets du 6 mars 1877, I, 297. — Gouvernements généraux, *ibid.* — Territoires sous mandat, *ibid.* — Côte des Somalis, *ibid.* — Lois modificatives, *ibid.* — Sanction des arrêtés de police, I, 329. — Conversion en décret, *ibid.* — Indigènes, II, 487. — Indo-Chine, II, 488.

V. *Justice répressive.*

Code de procédure civile. — Application à certaines colonies, I, 448. — Lois modificatives, I, 454. — Ordre, *ibid.* — Saisie immobilière, I, 454, 455. — Récusation, *ibid.* — Délais, I, 455-456. — Partages et surenchères, I, 456. — Amendes d'appel, *ibid.* — Séparation de biens, I, 457.

V. *Procédure civile.*

Code du travail et de la prévoyance sociale. — Application aux colonies, II, 568. — Martinique, Guadeloupe, Réunion, *ibid.* — Guyane, II, 569. — Afrique occidentale et équatoriale, *ibid.* — N^lle-Calédonie, *ibid.*

V. *Travail contractuel.*

Colonies. — Représentation, I, 91. — Conseil général, *ibid.* — Domaine et contributions, I, 92. — Immatriculation, I, 96. — Chemins de fer, *ibid.* — Opposition d'intérêts, I, 97. — Colonies groupées, *ibid.* — Conseils généraux ou coloniaux, I, 137. — Responsabilité, I, 363, 709. — Représentation au Parlement, I, 365. — Attribution du domaine, II, 291.

V. *Domaine.*

Colonies allemandes. — Traité de Versailles, I, 48.

Comités consultatifs du ministère des colonies, I, 216. — Comité de la législation coloniale, du travail et de la prévoyance sociale, I, 217. — Comité supérieur de l'instruction publique, *ibid.* — Comité des travaux publics, *ibid.* — Commission consultative sur les demandes de concession, *ibid.* et II, 324. — Comité consultatif des affaires indigènes, I, 218. — Comité consultatif du contentieux, *ibid.*

V. *Ministère des colonies.*

Commandant militaire. — Antilles, I, 76. — Réunion, *ibid.* — Suppression, *ibid.* — N^lle-Calédonie, I, 77.

V. *Armée coloniale, Organisation administrative.*

Commerce et industrie. — Exercice par l'administration, I, 347. — Registre du commerce, II, 295. — Commerce asiatique en Indo-Chine, II, 416. — Décret du 27 février 1892, II, 417. — Arrêté du 22 avril 1910, *ibid.* — Livres de commerce, II, 419, 420.

V. *Asiatiques, Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, Chinois, Code de commerce, Registre du commerce, Tribunaux de commerce.*

Commissaire de la République. — Pouvoirs, I, 80. — Pouvoirs législatifs, I, 321.

V. *Cameroun, Togo.*

Commissions de conciliation. — Création en Indo-Chine, II, 576.

V. *Travail contractuel.*

Commissions criminelles. — Institution au Tonkin, I, 447, II, 496.

V. *Organisation judiciaire, Tonkin.*

Commissions provinciales. — Tonkin, I, 202.

Communes. — Antilles et Réunion, I, 155. — Loi du 5 avril 1884, I, 156. — Lois modificatives, I, 157. — Conseils munici-

paux, pouvoirs et attributions, I, 159. — Ville de St-Pierre, *ibid.* — Autres colonies, I, 160. — Adaptation de la loi du 5 avril 1884, I, 161. — Colonies divisées en communes, I, 162. — N^lle-Calédonie et Océanie, I, 164. — Gouvernements généraux, I, 165. — Afrique occidentale, *ibid.* — Communes de plein exercice, *ibid.* — Communes mixtes, I, 166. — Afrique équatoriale, I, 169. — Indo-Chine, I, 171. — Communes de Saigon, Hanoï et Haïphong, I, 172. — Communes créées par arrêtés du gouverneur général, I, 174. — Centres urbains, I, 177. — Aménagement des villes, I, 178. — Madagascar, *ibid.* — N^lles. Hébrides, I, 180. — Territoires non divisés en communes, I, 182. — Etat-civil, *ibid.* — Police, I, 183. — Responsabilité, I, 365. — Elections, I, 367. — Budgets, II, 76. — Impôts communaux, II, 106. — Droits électoraux des indigènes de Madagascar, II, 523.

Comores. — Prise de possession, I, 28. — Colonie, I, 28, 73. — Rattachement à Madagascar, I, 73. — Représentation aux délégations, I, 140. — Administration indigène, I, 213. — Tribunaux indigènes, II, 437. — Justice indigène, II, 457. — Emigration, II, 565.

V. *Madagascar, Mayotte.*

Compétence administrative et judiciaire. — Interprétation et appréciation des actes administratifs, I,522. — Actes législatifs ou réglementaires, I,523. — Actes soustraits à tout recours, I,524. — Contrats, *ibid.* — Ventes domaniales, I,525. — Contrats administratifs I,526. — Contributions et taxes, *ibid.* — Propriété, I,527. — Compétence exceptionnelle, *ibid.*— Pas géométriques, chemins, mines, *ibid.* — Responsabilité de l'Etat, des colonies et des administrations publiques, I, 528.

Compte d'assistance. — Historique et abrogation, II, 687.

Concessions. — Traité de Versailles, I, 54. — Commission consultative, I, 217 et II, 325. — Compétence, I, 543, 549. — Principes, II, 310. — Terrains urbains, II, 312. — Terrains ruraux, II, 313. — Concession provisoire, *ibid.* — Droits du concessionnaire, II, 314. — Obligations du concessionnaire, II, 315. — Compétence administrative, *ibid.* — Concession définitive et attribution de propriété, II, 316. — Charges et conditions, II, 317. — Reprise, *ibid.* — Réserves indigènes, II, 318. — Admission des étrangers, II, 320. — Petites concessions, II, 321. — Grandes concessions de l'Afrique équatoriale, *ibid.* — Contrôle des concessions coloniales, II, 325. — Concessions de chemins de fer, II, 703. — Concessions de mines, II, 769.

V. *Chemins de fer, Mines.*

Concessions françaises. — Hanoï, Haïphong et Tourane, I, 32, 44. — Propriété : décret du 21 juillet 1925, II, 250. — Justice indigène, II, 442. — Compétence en matière pénale, II, 494.

V. *Territoire colonial.*

Concessions françaises en Chine. — Territoire, I, 57. — Administrations municipales, *ibid.* — Législateur, *ibid.* — Organismes administratifs français, *ibid.* — Organisation judiciaire, I, 58.

Conférence de Bruxelles. — Acte du 2 juillet 1890, I, 388 ; II, 189.

V. *Alcool.*

Conflits d'attribution. — Tribunal des conflits aux Antilles et à la Réunion, I, 485. — Guyane, I, 487. — Procédure, I, 530. — Attributions du gouverneur, I, 531.

Congés. — Solde de congé, I, 675. — Conditions, I, 676.

V. *Fonctionnaires, Solde.*

Congo. — Historique, I, 36. — Bassin conventionnel, *ibid.*, et II, 178. — Réunion au Gabon, I, 72.

V. *Afrique équatoriale.*

Congrégations asiatiques. — Cochinchine, I, 195. — Annam, I, 203. — Cambodge, I, 206. — Indo-Chine, I, 383. — Madagascar, I, 384.

V. *Asiatiques, Chinois.*

Conseils d'arbitrage. — Institution, II, 575. — Madagascar, *ibid.* — Afrique occidentale et équatoriale, II, 576. — Cameroun et Togo, *ibid.* — N^lle-Calédonie, *ibid.* — Commissions de conciliation en Indo-Chine, *ibid.* — Différends collectifs en Indo-Chine, II, 577.

V. *Travail contractuel.*

Conseil colonial d'hygiène. — Institution, II, 795.

V. *Hygiène et santé publique.*

Conseils coloniaux. — Antilles et Réunion, I, 121. — Cochinchine, I, 127. — Sénégal, I, 129. — Pouvoirs, I, 131. — Délibérations nulles, I, 133. — Action à intenter ou à soutenir au nom de la colonie, I, 137. — Pouvoirs législatifs, I, 337. — Elections, I, 367. — Budget, II, 29. — Impôts et taxes, II, 90. — Compétences concurrentes du conseil colonial du Sénégal et du gouvernement général de l'Afrique occidentale, II, 103. — Elections au conseil colonial du Sénégal, II, 522. — Elections au conseil colonial de Cochinchine. — Contentieux, *ibid.*

V. *Conseils élus, Conseils généraux.*

Conseil du contentieux administratif. — Compétence en matière de douane en Océanie, I, 439. — Demandes en révision aux Antilles et à la Réunion, I, 484. — Guyane, I, 487. — Historique, I, 531. — Compétence générale, *ibid.* — Tribunal

terrien, I, 532. — Composition et organisation, I, 533. — Conseils privés fonctionnant comme conseils du contentieux administratif, *ibid.* — Conseils spéciaux, I, 535. — Indo-Chine, *ibid.* et liste supplémentaire, II, VII. — Togo et Cameroun, I, 536. — Madagascar, I, 537. — Océanie, *ibid.* et liste supplémentaire, II, VII. — Compétence, *ibid.* — Compétence de droit commun, I, 538. — Exceptions, I, 539. — Contentieux de l'annulation, *ibid.* — Appréciation de validité des actes administratifs, *ibid.* — Interprétation, *ibid.* — Contentieux d'Etat, I, 540. — Compétence résultant des ordonnances, *ibid.* — Marchés administratifs, I, 541. — Torts et dommages, I, 543, et II, 692, note 5. — Réunion de terrains au domaine, I, 543. — Eaux, I, 544, 553. — Routes et chemins, I, 544. — Voirie, *ibid.* — Pêche fluviale, I, 547. — Pas géométriques, *ibid.* — Compétences spéciales, I, 548. — Comptables, *ibid.* — Attribution générale de compétence : conséquences, *ibid.* — Contrats administratifs, *ibid.* — Concessions, I, 549. — Mines, I, 550. — Fonctionnaires, I, 551, 704. — Responsabilité des collectivités administratives, I, 552. — Contributions directes, *ibid.* et II, 97. — Elections, I, 553. — Prises d'eau, *ibid.* et II, 245. — Etablissements industriels, I, 554. — Logements insalubres, I, 555. — Compétence territoriale, *ibid.* — Gouvernements généraux, *ibid.* — Pays de protectorat, I, 556. — Fonctionnement et procédure, I, 557. — Membres du conseil, *ibid.* — Récusation, I, 558. — Commissaire du gouvernement, *ibid.* — Procédure, généralités, I, 559. — Introduction de la requête : délais, I, 560. — Procédure en matière de contraventions, contributions et concessions de prises d'eau, I, 561. — Elections indigènes, II, 529. — Elections aux chambres de commerce, II, 679. — Travaux publics, II, 692. — Chemins de fer, II, 714, 728. — Mines, II, 781.

Conseils élus. — Conseils généraux et coloniaux, I, 121. — Pouvoirs, I, 131. — Délibérations nulles, I, 133. — Corps électifs subordonnés, I, 138. — Délégations économiques et financières de Madagascar, *ibid.* — Grand conseil des intérêts économiques et financiers, I, 142. — Elections, I, 367.

V. *Conseils coloniaux, Conseils généraux, Délégations économiques et financières, Grand conseil des intérêts économiques et financiers.*

Conseil d'Etat. — Décrets, I, 238. — Recours pour excès de pouvoir contre les actes législatifs ou réglementaires, I, 339. — Attributions en matière coloniale, I, 562. — Juge de droit commun du contentieux de l'Etat, I, 563. — Juridiction d'appel, *ibid.* — Procédure des recours, I, 564. — Contentieux de l'annulation, I, 568. — Recours en cassation, *ibid.* — Recours pour excès de pouvoir, *ibid.*

V. *Conseil du contentieux administratif, Excès de pouvoir.*

Conseils généraux. — Antilles et Réunion, I, 121. — Composition, I, 122. — Attributions, I, 123. — Colonies autonomes, I, 124. — Pouvoirs, I, 131. — Délibérations nulles, I, 133. — Recours contre les actes des gouverneurs, I, 136. — Actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie, I, 137. — Sénatus-consulte du 3 mai 1854, I, 233. — Pouvoirs législatifs, I, 337. — Elections, I, 367. — Budget, II, 24. — Impôts et taxes, II, 88-89.

V. *Conseils coloniaux.*

Conseils de gouvernement. — Indo-Chine, I, 108. — Afrique occidentale, I, 109. — Afrique équatoriale, I, 110.

Conseils indigènes. — Absence d'élément électif ailleurs qu'en Indo-Chine, II, 524. — Conseils de province de Cochinchine, *ibid.* — Tonkin, II, 526. — Annam, 527.

Conseils des intérêts français économiques et financiers. — Institution dans les pays de protectorat, I, 144. — Elections, I, 370. — Budget, II, 31. — Impôts et taxes, II, 89.

Conseil judiciaire. — Publicité du jugement, I, 455.

Conseils privés et d'administration. — Institution, I, 107. — Madagascar, I, 110. — Territoires sous mandat, I, 111. — Composition, *ibid.* — Attributions, I, 112. — Attributions judiciaires, I, 113. — Autonomie, I, 114. — Avis obligatoire pour les arrêtés, I, 322. — Jugement des comptes, II, 75.

Conseils provinciaux. — Cochinchine, I, 198. — Tonkin, I, 202. — Annam, I, 204. — Elections en Cochinchine, II, 524. — Elections au Tonkin, II, 526. — Elections en Annam, II, 527.

Conseils de prudhommes. — Antilles et Réunion, II, 575.

V. *Travail contractuel.*

Conseils régionaux. — Madagascar, I, 141.

Conseils de résidence. — Cambodge, I, 207.

Conseil supérieur des colonies. — Historique, I, 218. — Organisation actuelle, *ibid.* — Haut conseil colonial, I, 219. — Conseil économique, *ibid.* — Conseil de législation coloniale, *ibid.* — Section permanente, *ibid.* — Elections, I, 220. — Cumul avec le mandat parlementaire, *ibid.* — Décret du 14 août 1930, *ibid.* — Elections, I, 370. — Dépenses du secrétariat, répartition, II, 13.

Consommation (Droits de). — Caractère, II, 148. — Jurisprudence, *ibid.* — Législation, II, 153. — Loi du 13 avril 1928, II, 156. — Régime actuel, II, 194.
V. *Douanes, Octroi de mer.*
Constitutions. — Application aux colonies, I, 245, 341.
V. *Droit public colonial.*
Constitution de 1791. — Territoire colonial, I, 2. — Cessions, échanges et adjonctions, I, 3.
Constitution de l'an III. — Territoire, I, 2. — Régime législatif des colonies, I, 228, 244.
Constitution de l'an VIII. — Lois spéciales pour les colonies, I, 228.
Constitution de 1848. — Art. 109 (Territoire), I, 2.
Constitution de 1852. — Sénatus-consulte du 3 mai 1854, I, 233.
Constitution de 1875. — Territoire colonial, I, 2.
Contrainte par corps. — Européens, I, 453. — Indigènes, II, 420. — Inde, *ibid.* — Indo-Chine, II, 421. — Autres colonies, II, 423.
Contrats. — Lois applicables aux colonies, I, 282.
Contrat de mariage. — Lois applicables aux colonies, I, 282.
Contraventions de grande voirie. — Compétence, I, 545. — Procédure, I, 561.
V. *Conseils du contentieux administratif, Voirie.*
Contributions directes. — Compétence, I, 552. — Procédure, I, 561. — Recouvrement et réclamations, II, 97.
V. *Impôts et taxes.*
Contrôleur colonial. — Attributions, I, 76. — Suppression, I, 77.
Contrôleurs financiers. — Institution, II, 72.
V. *Organisation financière.*
Convention de Genève du 11 février 1925. — Commerce des stupéfiants, II, 190.
V. *Opium.*
Convention de Genève du 25 septembre 1926. — Esclavage et travail forcé, I, 64, et II, 535.
V. *Esclavage, Travail forcé.*
Convention de Paris du 14 juin 1898. — Egalité douanière avec l'Angleterre à la Côte d'Ivoire et au Dahomey, I, 173.
V. *Douanes.*
Conventions de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919. — Esclavage et alcool, I, 66 ; II, 189.
V. *Alcool, Esclavage.*
Côte d'Ivoire. — Historique, I, 21, 24.
V. *Afrique occidentale.*
Côte des Somalis. — Historique, I, 17. — Protectorat, I, 42. — Colonie, *ibid.* — Application de l'ordonnance organique de Saint-Pierre et Miquelon, I, 69. — Décret du 20 mars 1896, I, 70. — Code civil, I, 274. — Code de commerce, I, 287. — Code pénal, I, 297. — Intérêt légal et conventionnel, I, 318. — Immigration, I, 380. — Organisation judiciaire, I, 392. — Tribunal supérieur, I, 418. — Tribunal de 1re instance, I, 422. — Procédure civile de justice de paix, I, 450. — Justice répressive, I, 460. — Cour criminelle, *ibid.* — Mises en accusation, *ibid.* — Procédure criminelle, I, 465. — Pourvoi en cassation et recours en annulation, I, 491. — Avocats-défenseurs, I, 504, et liste supplémentaire, II, VII. — Conseil du contentieux administratif, I, 533. — Enregistrement, II, 129. — Convention avec l'Angleterre et l'Italie sur les importations d'armes et de munitions, II, 191. — Propriété, II, 214. — Immatriculation, II, 216. — Décret du 1er mars 1909, *ibid.*, note. — Expropriation pour utilité publique, II, 253. — Répartition du domaine, II, 293. — Indigènes sujets français, II, 341. — Maintien des institutions indigènes, II, 375. — Etat-civil, II, 409. — Preuve des contrats entre indigènes, II, 414. — Contrainte par corps, II, 423. — Tribunaux indigènes, II, 436. — Justice indigène, II, 469. — Loi pénale indigène, II, 492. — Indigénat, II, 506. — Prestations, II, 545. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 566. — Chambre de commerce, II, 664. — Chemin de fer, II, 705. — Règlements sanitaires, II, 805.
Cours d'appel. — Indo-Chine, I, 412. — Afrique occidentale, I, 414. — Afrique équatoriale, I, 415. — Madagascar, *ibid.* — Antilles et Réunion, *ibid.* — Guyane, I, 416. — Inde, *ibid.* — Nlle-Calédonie, *ibid.*
V. *Organisation judiciaire.*
Cours d'assises. — Antilles et Réunion, I, 457. — Guyane, *ibid.* — Afrique occidentale, I, 459.
V. *Organisation judiciaire.*
Cour des comptes. — Attributions, I, 75.
V. *Organisation financière.*
Cours criminelles. — Inde, I, 458. — Nlle-Calédonie, *ibid.* — Afrique équatoriale, I, 459. — Indo-Chine, I, 460. — Madagascar, *ibid.* — Côte des Somalis, *ibid.*
V. *Organisation judiciaire.*
Crédit agricole. — Institution, II, 642. — Caisse agricole de l'Océanie, II, 643. — Caisse agricole de la Guyane, *ibid.* — Crédit mutuel agricole, II, 644. — Institution de crédit populaire agricole en Indo-Chine, *ibid.* — Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles en Indo-Chine, II, 647. — Sociétés indigènes de crédit mutuel agricole en Cochinchine, II, 649. — Sociétés françai-

ses de crédit mutuel agricole en Cochinchine, II, 651. — Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de crédit mutuel agricole en Afrique occidentale, II, 652. — Crédit agricole mutuel en Afrique occidentale, II, 653. — Crédit, mutualité et coopération agricoles à Madagascar, II, 656. — Caisse nationale de crédit agricole : avances, II, 657.

V. *Agriculture*, *Banques coloniales*, *Crédit foncier*.

Crédit colonial. — Institution, II, 637. — Prêts aux victimes du cyclone de la Guadeloupe, *ibid.*

Crédits fonciers. — Madagascar, II, 636. — Indo-Chine, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.*

Crédit foncier de France. — Opérations aux colonies, II, 636.

Crédit foncier colonial. — Historique, II, 634. — Transformation, II, 635.

Crédit mutuel. — V. *Mutualité*.

Crozet. — Historique, I, 28. — Rattachement à Madagascar, I, 74. — Mines, II, 756. — Concessions, *ibid.*

Cultes. — Régime, I, 353. — Congrégations, I, 354. — Séparation des églises et de l'Etat, *ibid.* — Pensions des ministres du culte, *ibid.* — Interdiction des subventions aux cultes, I, 355. — Réglementation à Madagascar, *ibid.* — Autres colonies, 356. — Propriété des édifices affectés au culte, *ibid.* — Missions, *ibid.* — Cultes indigènes, I, 357.

Curatelle aux biens vacants. — Historique, I, 309. — Décret du 17 janvier 1855, *ibid.* — Fonctions du curateur, I, 310. — Responsabilité, I, 311. — Gestion, contrôle, *ibid.* — Remises, I, 312. — Pouvoirs, I, 313. — Fonctionnaires, déportés, transportés, indigènes, I, 313, 314.

Cyclones. — Prêts aux victimes à la Guadeloupe et à la Réunion, II, 636-637.

Dahomey. — Historique, I, 21. — Chemin de fer, II, 704.

V. *Afrique occidentale*.

Dakar. — Circonscription, I, 24, 72. — Budget annexe, II, 46.

V. *Afrique occidentale*, *Sénégal*.

Décrets. — Régime, I, 237. — Caractère législatif, *ibid.* — Délégation législative, I, 238. — Décrets en Conseil d'Etat, *ibid.* — Décrets rendus sur le rapport du garde des sceaux, I, 239.

V. *Législation*.

Degrés de juridiction. — Taux du ressort, I, 436. — Distinction des matières, *ibid.* — Douane, I, 437. — Cumul de juridictions, I, 439.

V. *Organisation judiciaire*.

Délégations économiques et financières. — Institution à Madagascar, I, 138. — Comores, I, 140. — Budget, II, 31. — Impôts et taxes, II, 90. — Institution en Océanie, liste complémentaire, II, VII. — Droits électoraux des indigènes à Madagascar, II, 523.

Délégation législative. — Décrets, I, 238. — Modification de la loi, *ibid.*

Délégation de pouvoirs. — Gouverneurs, I, 100. — Gouverneurs généraux, I, 101. — Commissaires de la République, I, 102. — Haut-commissaire de France aux N^lles-Hébrides, *ibid.* — Sous-secrétaire d'Etat aux colonies, I, 214, 216. — Pouvoir de promulgation, I, 259.

Demandes en renvoi. — Cour de cassation aux Antilles et à la Réunion, I, 485. — Autres colonies, I, 487 et suiv.

Demandes en révision. — Antilles et Réunion. — Conseil du contentieux administratif, I, 484. — Guyane, I, 487. — Autres colonies, I, 488, et suiv.

Détachement. — Fonctionnaires, I, 653.

V. *Fonctionnaires*.

Dia-bô. — Cochinchine, II, 237. — Maintien provisoire par le décret du 21 juillet 1925, II, 249.

V. *Propriété*.

Directeur de l'intérieur. — Attributions, I, 76. — Suppression, I, 77.

Divorce et séparation de corps. — Lois applicables aux colonies, I, 277.

V. *Mariage*.

Domaine. — Représentation, I, 92. — Compétence en matière de ventes domaniales, I, 525. — Compétence en matière de réunion de terrains au domaine, I, 543. — Contentieux des concessions, *ibid.* — Historique, II, 261. — Ancien régime, *ibid.* — Textes, *ibid.* — Domaine public, II, 262. — Domaine privé, II, 288. — Composition, *ibid.* — Terres vacantes et sans maître, II, 289. — Gestion, *ibid.* — Domaine pénitentiaire, II, 290. — Répartition du domaine, II, 291. — Historique, *ibid.* — Anciennes colonies, *ibid.* — Colonies nouvelles, II, 293. — Afrique continentale, *ibid.* — N^lle-Calédonie, Océanie, Indo-Chine, II, 294. — Madagascar, II, 295. — Aliénation, location et concessions, II, 306-310. — Historique, *ibid.* — Textes, II, 307. — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 308. — Togo et Cameroun, *ibid.* — Madagascar, *ibid.* — Indo-Chine, II, 309. — Guyane, 310. — N^lle-Calédonie, *ibid.* — Distinction des aliénations et des concessions, II, 310. — Terrains urbains, 312. — Concessions de terrains ruraux, II, 313. — Concession provisoire, *ibid.* — Droits du concessionnaire, II, 314. — Obligations du concessionnaire, II, 315. — Compétence administrative, *ibid.* — Concession définitive : attribution de la propriété, II, 316. — Charges et conditions, II, 317. — Reprise, *ibid.* — Réserves indigènes, II, 318. — Admission des étrangers, II, 320. — Lo-

cation, II, 320. — Petites concessions, II, 321. — Grandes concessions de l'Afrique équatoriale, *ibid.* — Litiges, II, 323.

V. *Concessions, Propriété.*

Domaine public. — Immatriculation, II, 229 et 285. — Définition, II, 262. — Inaliénabilité, *ibid.* — Autorisations d'occuper, II, 263. — Composition, II, 264. — Eaux, II, 265. — Irrigation, II, 270. — Eaux minérales ou thermales, *ibid.* — Pas géométriques, II, 271. — Grèves de Saint-Pierre et Miquelon, II, 277. — Droits acquis, II, 279. — Réserve expresse, *ibid.* — Océanie, II, 281. — Iles Marquises, *ibid.* — Madagascar : transformation des droits antérieurs en créances d'indemnité, II, 282. — Délimitation, *ibid.* — Biens du domaine public immatriculés à des particuliers, II, 286. — Police, II, 287. — Domaine forestier, II, 295.

Dommages de guerre. — Traité de Versailles, I, 49.

Douanes. — Degrés de juridiction, I, 436. — Compétence du conseil du contentieux en Océanie, I, 439. — Organisation du service, I, 637. — Personnel, *ibid.* — Cadres, traitements et allocations, *ibid.* — Cadres locaux subalternes, *ibid.* — Notion du droit de douane, II, 145. — Notion économique, *ibid.* — Notion administrative, II, 146. — Notion juridique, II, 147. — Examen de la jurisprudence, II, 148. — Thèses de la protection et du périmètre, II, 150. — Législation concernant l'octroi de mer et les droits de consommation, II, 153. — Loi du 13 avril 1928, II, 156. — Conclusion, II, 158. — Droits de sortie, II, 159. — Evolution historique du régime douanier des colonies, II, 161. — Pacte colonial, *ibid.* — Compagnies privilégiées, *ibid.* — Conceptions d'assimilation de la Révolution, II, 164. — Pacte colonial mitigé au XIXe siècle, II, 165. — Autonomie du second Empire, II, 167. — Solutions transactionnelles de la IIIe République, II, 169. — Loi du 11 janvier 1892, *ibid.* — Colonies assimilées ou non-assimilées, *ibid.* — Modifications de la loi du 11 janvier 1892, II, 171. — Convention avec l'Angleterre au sujet de la Côte d'Ivoire et du Dahomey, II, 173. — Préparation de la réforme de 1928, II, 175. — Régime actuel, II, 176. — Caractères principaux de la loi du 13 avril 1928, *ibid.* — Décret d'application du 2 juillet 1928, II, 180. — Modalités d'exécution de la législation de 1928, II, 181. — Premiers effets du régime douanier actuel des colonies, II, 184. — Régimes spéciaux, II, 186. — N^lles^-Hébrides, *ibid.* — Admission en France des rhums coloniaux, *ibid.* — Législation du contingentement, II, 187. — Importation de l'alcool dans les colonies, II, 189. — Commerce des stupéfiants, II, 190. — Entrepôt, transit, admission temporaire, II, 191. — Législation douanière, II, 196. — Application des lois métropolitaines, *ibid.* — Arrêt de la chambre criminelle du 27 avril 1894, II, 197. — Décret du 16 février 1895, *ibid.* — Question spéciale à Madagascar, II, 198. — Décret du 2 juillet 1928, II, 199. — Législation spéciale aux colonies du second groupe, *ibid.* — Compétence et procédure, II, 200. — Législation de l'Indo-Chine, liste complémentaire, II, VIII. — Réglementation en Océanie, II, 200.

V. *Octroi de mer.*

Douanes et régies. — Service en Indo-Chine, I, 638.

Droit administratif colonial. — Principes généraux, I, 523.

V. *Compétence administrative et judiciaire, Conflits, Conseil du contentieux administratif, Conseil d'Etat, Excès de pouvoir.*

Droit électoral des indigènes. — Inaptitude de principe des indigènes à l'électorat politique, II, 514. — Habitants de Sainte-Marie de Madagascar, *ibid.* — Exceptions, II, 516. — Inde et Sénégal, *ibid.* — Restriction du droit électoral à la colonie, II, 518. — Loi du 29 septembre 1916, *ibid.* — Elections locales, II, 520. — Indiens renonçants, II, 521. — Autres colonies, II, 522. — Conseil colonial du Sénégal, *ibid.* — Conseil colonial de Cochinchine, *ibid.* — Grand conseil des intérêts économiques et financiers de l'Indo-Chine, II, 523. — Madagascar : conseils municipaux et délégations financières, *ibid.* — Conseils de province de Cochinchine, II, 524. — Chefs de canton : consultation élective, II, 525. — Tonkin, *ibid.* — Conseils administratifs des villages, II, 526. — Conseils provinciaux, *ibid.* — Chambre des représentants du peuple, *ibid.* — Annam, II, 527. — Cambodge, II, 528. — Laos, II, 528. — Kouang-tchéou-wan, *ibid.* — Limites de la réglementation française, *ibid.* — Suffrage restreint, II, 529. — Contentieux, *ibid.*

V. *Elections, Indigènes.*

Droit de grâce. — V. *Grâce.*

Droit indigène. — Propriété, II, 204, 236. — Dia-bô, II, 237. — Absence de prescription, II, 239. — Nantissement et vente à réméré, *ibid.* — Successions annamites, II, 246.

Droits politiques. — Français, I, 365. — Indigènes, II, 514. — Connexion des droits politiques et des droits civils, II, 515. — Loi du 29 septembre 1916, II, 516.

V. *Droit électoral des indigènes, Elections, Inde, Indigènes, Sénégal.*

Droit public colonial. — Historique, I, 341. — Sources, *ibid.* — Constitutions, *ibid.* — Droits et libertés, I, 343.

Droit public indigène. — Principes, II, 481. — Liberté personnelle, *ibid.* — Liberté de la presse, II, 483. — Liberté de réunion, II, 484. — Liberté d'association, *ibid.* — Liberté religieuse, II, 486. — Législation pénale, *ibid.* — Code pénal, II, 487. — Régime de l'indigénat, II, 498. — Droits électoraux, II, 514.

Droits de sortie. — Caractère douanier ou non douanier, II, 159. — Produits des mines, II, 777.

V. *Douanes, Mines.*

Eaux. — Prises d'eau : compétence, I, 544, 553. — Procédure, I, 561. — Domaine public, II, 265. — Répartition, *ibid.* — Conseil du contentieux administratif, *ibid.* — Cours d'eau, II, 266. — Limite, II, 267. — Utilisation, II, 268. — Législation de Madagascar, II, 269. — Législation de l'Afrique occidentale, II, 270. — Irrigation, *ibid.* — Inde et Océanie, *ibid.* — Eaux minérales ou thermales, *ibid.*

V. *Conseil du contentieux administratif, Domaine public.*

Ecole coloniale. — Historique, I, 670. — Organisation et fonctionnement, I, 671. — Répartition des dépenses, II, 12.

Elections. — Législation électorale, I, 367. — Droit électoral, *ibid.* — Elections législatives et communales, *ibid.* — Elections aux conseils généraux et coloniaux, I, 369. — Conseils des intérêts français, I, 370. — Conseil supérieur des colonies, *ibid.* — Législation résultant d'arrêtés locaux, *ibid.* — Lois électorales rendues applicables aux colonies, I, 371. — Contentieux de l'inscription sur les listes, I, 372. — Contentieux des opérations électorales, I, 373. — Conseil du contentieux administratif, I, 553. — Droits électoraux des indigènes, II, 514. — Restriction à la colonie, II, 518. — Elections locales, II, 520. — Contentieux électoral, *ibid.* — Conseil colonial du Sénégal, II, 522. — Conseil colonial de Cochinchine, *ibid.* — Grand conseil des intérêts économiques et financiers de l'Indo-Chine, II, 523. — Conseils de province de Cochinchine, II, 524. — Chefs de canton, II, 525. — Tonkin, II, 525. — Conseils des villages et conseils provinciaux, II, 526. — Chambre des représentants du peuple, *ibid.* — Annam, II, 527. — Cambodge, *ibid.* — Laos, II, 528. — Kouang-tchéou-wan, *ibid.* — Chambres de commerce, II, 676.

V. *Droit électoral des indigènes.*

Electricité. — Distribution et transport d'énergie électrique, II, 746. — Colonies diverses, *ibid.*

Emigration. — Travailleurs indigènes, II, 564. — Antilles, II, 565. — Inde, *ibid.* — Madagascar, Mayotte et Comores, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 566. — Cameroun, *ibid.* — Togo, *ibid.* — Côte des Somalis, *ibid.* — N^lles-Hébrides, *ibid.* — Indo-Chine, II, 567. — Tonkin, *ibid.* — Annam, II, 568.

V. *Immigration, Travail contractuel.*

Emport d'avances. — Historique, II, 555. — Décret du 2 juin 1932, II, 556.

V. *Indigénat, Travail contractuel.*

Emprunts. — Règles générales, II, 53. — Exceptions : chemins de fer, II, 54. — Emprunts de 1931, II, 55. — Institutions de crédit mutuel agricole, II, 56. — Réalisation des emprunts, *ibid.* — Liste des emprunts actuels, II, 57. — Emprunts communaux, II, 78. — Emprunts pour chemins de fer, II, 718. — Emprunts pour l'hygiène et la santé publique, II, 794.

V. *Budget, Organisation financière.*

Enregistrement et timbre. — Antilles, Réunion et Guyane, II, 126. — Inde, II, 127. — Indo-Chine, *ibid.* — Océanie, II, 128. — Madagascar, *ibid.* — Côte des Somalis, II, 129. — Saint-Pierre et Miquelon, *ibid.* — N^lles-Hébrides, *ibid.* — Timbre-taxe, II, 130. — Usage des actes dans un autre territoire, II, 133. — Actes passés dans les colonies, II, 134. — Usage aux colonies, II, 135. — Actes passés en Tunisie, au Maroc et aux N^lles-Hébrides, *ibid.* — Jugements, II, 136. — Production à la Cour de cassation, *ibid.* — Procédure, II, 138.

V. *Impôts et taxes.*

Enregistrement des actes indigènes. — Principe, II, 414. — Inde, *ibid.* — Indo-Chine, II, 415. — Madagascar, *ibid.*

V. *Loi indigène, Propriété.*

Enseignement. — Comité supérieur consultatif de l'instruction publique, I, 217. — Personnel, I, 639. — Fonctionnaires détachés, I, 641. — Ecole coloniale, I, 670. — Enseignement de la médecine, II, 824.

Enseignement professionnel. — Indo-Chine, II, 557. — N^lle-Calédonie, *ibid.* — Océanie, II, 558. — Madagascar, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 559.

Epidémies. — V. *Hygiène et santé publique.*

Esclavage. — Traité de Versailles, I, 52. — Convention de Bruxelles de 1890, I, 63, 388. — Convention de Saint-Germain, *ibid.* — Convention de Genève du 25 septembre 1926, I, 64, et II, 535. — Abolition, I, 343, 533. — Ordre public, II, 400. — Traite, *ibid.* — Mise en otage ou en gage, II, 401. — Travail forcé, II, 534.

Etablissements industriels. — Conseil du contentieux administratif, I, 554. — Réglementation, II, 843.

Etablissements publics. — Budget, II, 78. — Impôts et taxes, II, 110.

Etat. — Représentation, I, 90. — Res-

ponsabilité, I, 363. — Contentieux de l'Etat : juge de droit commun, I, 563. — Attribution du domaine, II, 291. — Exploitation de chemins de fer en régie, II, 715.

Etat-civil. — Lois modificatives du code civil, I, 274. — Rectification, I, 456. — Mariages dits mixtes : compétence, II, 390. — Inapplicabilité aux indigènes de l'état-civil français, II, 394. — Etat-civil indigène, II, 403. — Inde : décret du 24 avril 1880, *ibid.* — Indo-Chine, II, 404. — Cochinchine, *ibid.* — Décret du 3 octobre 1883, *ibid.* — Tonkin, II, 405. — Cambodge, II, 406. — Laos, *ibid.* — Madagascar, II, 407. — Afrique occidentale, II, 408. — Afrique équatoriale, II, 409. — Côte des Somalis, *ibid.* — Océanie, *ibid.* — N^lle-Calédonie, II, 410. — N^lles-Hébrides, II, 411. — Togo, *ibid.* — Cameroun, *ibid.*

Etat de siège. — Application de la législation métropolitaine, I, 358.

Ethiopie. — Traité du 10 janvier 1908, I, 389.

Etrangers. — Caution judicatum solvi, I, 276, 455. — Condition, I, 377. — Accès dans les colonies, v. *Immigration.* — Admission aux concessions domaniales, II, 320. — Etrangers assimilés aux indigènes, II, 347. — Détermination, II, 349. — Asiatiques, *ibid.* — Chinois, *ibid.* — Indigènes étrangers du continent africain, II, 353.

Europa. — Historique, I, 28. — Rattachement à Madagascar, I, 149.

Excès de pouvoir. — Décrets ou arrêtés législatifs ou réglementaires, I, 338, 570. — Recours, I, 568. — Actes susceptibles, I, 569. — Actes soustraits, *ibid.* — Actes des gouvernements indigènes, I, 571. — Matières spéciales, *ibid.* — Affaires de caste et de religion, *ibid.* — Contestations de terrains entre villages du Tonkin, *ibid.* — Qualité, *ibid.* — Recours parallèle, I, 572. — Moyens, *ibid.* — Formes et délais, I, 573. — Statut des fonctionnaires, I, 703. — Impôts, II, 99.

V. *Conseil d'Etat.*

Expropriation pour utilité publique. — Généralités, I, 251. — Textes, *ibid.* — Antilles et Réunion, II, 252. — Saint-Pierre et Miquelon, Inde, Guyane, Océanie, Côte des Somalis, II, 253. — Afrique équatoriale, Cameroun, Madagascar, II, 254. — Indo-Chine, II, 255. — Afrique occidentale, II, 257. — N^lle-Calédonie, *ibid.* — Clauses domaniales, II, 259. — Plans d'aménagement et d'extension des villes, II, 259.

Falsification de denrées alimentaires. — Loi du 1er août 1905 : application, II, 837-838. — Garantie des produits, II, 841.

V. *Fraudes, Hygiène et santé publique.*

Fokon'olona. — Institution à Madagascar, I, 208. — Droits d'usage, II, 220.

Fonctionnaires. — Autorisation de poursuites, I, 361. — Compétence en matière de responsabilité, I, 529. — Compétence en matière de traitements, soldes et pensions, I, 551. — Compétence en matière de grades et de nominations, *ibid.* — Catégories, I, 621. — Administration centrale, I, 622. — Recrutement, nomination et avancement, I, 624. — Détachement et mise hors cadres, *ibid.* — Fonctionnaires dans les colonies, I, 626. — Services organisés par décrets, I, 627. — Gouverneurs et gouverneurs généraux, *ibid.* — Secrétaires généraux, I, 628. — Administrateurs des colonies, I, 630. — Services civils de l'Indo-Chine, I, 632. — Services divers, I, 633. — Magistrature, *ibid.* — Administration pénitentiaire, I, 634. — Services financiers, I, 635. — Service des douanes, I, 637. — Personnel de l'enseignement, I, 639. — Personnel des postes et télégraphes, I, 642. — Personnel des travaux publics et des mines, I, 643. — Service des ports et rades, I, 645. — Personnel des chemins de fer, *ibid.* — Services de l'agriculture et des forêts, I, 646. — Service vétérinaire, *ibid.* — Détachement, I, 653. — Statut, I, 657. — Recrutement, I, 658. — Engagement par contrat, I, 659. — Stage, I, 660. — Intérimaires, *ibid.* — Avancement, I, 662. — Majorations d'ancienneté, I, 663. — Licenciement, I, 664. — Mise à la retraite, I, 665. — Discipline, I, 667. — Communication du dossier, I, 669. — Application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, *ibid.* — Ecole coloniale, I, 670. — Solde, I, 673. — Congés, I, 675. — Suppléments et indemnités, I, 677. — Fonctionnaires locaux, I, 683. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, *ibid.* — Cadres européens et indigènes, *ibid.* — Passages et déplacements, I, 684. — Compte d'assistance, I, 687. — Indemnité de réinstallation, I, 688. — Pensions, I, 689. — Contentieux du statut, I, 702. — Recours en annulation, I, 703. — Recours en indemnité, I, 704. — Qualité, I, 705. — Contentieux des droits pécuniaires, I, 704. — Responsabilité, I, 709.

V. *Solde.*

Fonds de commerce. — Vente et nantissement au Cameroun, liste complémentaire, II, XIV.

Forêts. — Service, I, 646. — Domaine forestier, II, 295. — Législation forestière, *ibid.* — Antilles et Réunion, *ibid.* — Guyane, II, 297. — Afrique équatoriale, *ibid.* — Afrique occidentale, II, 298. — Togo et Cameroun, II, 299. — Indo-Chine, *ibid.* — Droits d'usage des indigènes, II, 302. — Afrique continentale et

Madagascar, *ibid.* — Arbres à latex, II, 305.

V. *Domaine.*

Frais de justice. — Tarif aux Antilles et à la Réunion, liste complémentaire, II, VIII. — Matière répressive, I, 479.

V. *Organisation judiciaire.*

Fraudes dans la vente des marchandises. — Loi du 1er août 1905 : application, II, 837.

V. *Falsification de denrées alimentaires.*

French shore. — Historique, I, 5. — Traité de 1904, I, 5.

V. *Saint-Pierre et Miquelon.*

Gabon. — Historique, I, 35.

V. *Afrique équatoriale.*

Gambier. — Justice indigène, II, 473.

V. *Océanie.*

Gardes indigènes. — Principes, I, 599. — Indo-Chine, *ibid.* — Madagascar, I, 600. — Côte des Somalis, *ibid.* — Gardes de cercle de l'Afrique occidentale, I, 601. — Gardes régionales de l'Afrique équatoriale et du Cameroun, *ibid.*

V. *Armée coloniale, Cipayes, Gendarmerie coloniale.*

Gendarmerie coloniale. — Corps de la gendarmerie, I, 596. — Auxiliaires indigènes, I, 598. — Cipayes, *ibid.*

Gisements aurifères. — Législation, II, 759. — Guyane, Nlle-Calédonie, Madagascar, Indo-Chine, *ibid.* — Législation nouvelle, *ibid.*

V. *Mines.*

Glorieuses. — Annexion, I, 28. — Rattachement à Madagascar, I, 148.

V. *Madagascar.*

Gouvernements indigènes. — Actes soustraits au recours pour excès de pouvoir, I, 571.

Gouverneurs et gouverneurs généraux. — Pouvoirs, I, 78. — Pouvoirs militaires, I, 81. — Pouvoirs administratifs, I, 82. — Relations avec les gouvernements étrangers, I, 84. — Pouvoirs judiciaires, I, 86. — Droit de grâce, I, 88, 396. — Représentation de l'Etat, I, 90. — Représentation des colonies et gouvernements généraux, I, 91. — Intérimaires, I, 97. — Délégation de pouvoirs, I, 100. — Inviolabilité, *ibid.* — Pouvoirs législatifs, I, 319, 320. — Limites, *ibid.* — Promulgation des lois et décrets, I, 257. — Approbation des arrêtés, I, 321. — Avis du conseil privé ou de gouvernement, I, 322. — Publication, I, 323. — Imprécision des pouvoirs réglementaires, *ibid.* — Matières exclues, *ibid.* — Etat des personnes, législation civile et criminelle, organisation judiciaire, *ibid.* — Matières d'administration, I, 324. — Matières diverses, I, 327. — Impôts et taxes, I, 328. — Pouvoirs de police, *ibid.* — Sanction des arrêtés de police, I, 329. — Loi du 8 janvier et décrets du 6 mars 1877, *ibid.* — Indigènes et justice indigène, I, 332. — Colonies groupées en gouvernements généraux, I, 336. — Lieutenants-gouverneurs et gouverneurs généraux, *ibid.* — Résidents supérieurs, *ibid.* — Répartition des pouvoirs, *ibid.* — Admission sur le territoire, I, 345. — Droit d'expulsion, *ibid.* — Débits de boissons, I, 346. — Poursuites contre les gouverneurs, I, 362. — Pouvoirs en matière d'administration de la justice, I, 396. — Nomination, I, 627. — Rang et classe, *ibid.* — Activité, disponibilité, situation hors cadres, I, 628. — Pouvoirs réglementaires concernant les fonctionnaires et la solde, I, 683. — Pouvoirs en matière d'indigénat, II, 499. — Police de la voirie, II, 699. — Réglementation du pilotage, II, 738. — Régime minier, II, 758. — Pouvoirs en matière d'hygiène et de santé publique, II, 794. — Démolition d'immeubles, II, 796. — Cas d'épidémie, II, 797.

Gouverneurs. — Cochinchine, I, 69. — Antilles et Réunion, I, 76. — Interdictions diverses, I, 103. — Responsabilité, I, 104. — Recours contre les actes des gouverneurs par les conseils généraux, I, 136. — Pouvoirs extraordinaires, I, 344. — Mesures de haute police, *ibid.*

Gouverneurs généraux. — Application des décrets du 6 mars 1877, I, 330. — Arrêtés de police, *ibid.*

Grâce. — Pouvoirs des gouverneurs, I, 88, 396.

Grand conseil des intérêts économiques et financiers. — Institution en Indo-Chine, I, 142. — Attributions, *ibid.* — Droits électoraux des indigènes, II, 523. — Contentieux, *ibid.*

Greffiers. — Institution et organisation, I, 516, et liste complémentaire, II, VIII.

Grèves de Saint-Pierre et Miquelon. — Historique, II, 277. — Lais et relais de la mer, II, 279.

V. *Saint-Pierre et Miquelon.*

Guadeloupe. — Historique, I, 6. — Contenance, I, 8. — Code de commerce, I, 286. — Cour d'appel, I, 415. — Tribunaux de 1re instance, I, 419. — Tribunaux de commerce, I, 445. — Emprunts, II, 58. — Code du travail et de la prévoyance sociale, II, 568. — Banque de la Guadeloupe, II, 614. — Privilège d'émission, II, 622. — Caisses d'épargne, II, 631. — Prêts aux victimes du cylone, II, 636-637. — Chambre de commerce, II, 660. — Chambres d'agriculture, II, 661. — Commissions consultatives du travail et de l'agriculture, *ibid.* — Port de Pointe-à-Pitre, II, 732. — Hygiène : réglementation locale, II, 799.

V. *Antilles.*

Guinée. — Historique, I, 21.
V. *Afrique occidentale.*
Guyane. — Historique, I, 8. — Arbitrage avec les Pays-Bas— I, 9. — Arbitrage avec le Brésil, *ibid.* — Contenance, I, 10. — Ordonnance organique du 27 août 1828, I, 68. — Code civil, I, 270. — Code de commerce, I, 286. — Code pénal, I, 296. — Intérêt légal et conventionnel, I, 317. — Organisation judiciaire, I, 390. — Cour d'appel, I, 416. — Tribunaux de 1re instance, I, 420. — Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires, I, 434. — Code de procédure civile, I, 448. — Justice répressive, I, 457. — Chambre des mises en accusation, *ibid.* — Cour d'assises, *ibid.* — Code d'instruction criminelle, I, 461. — Pourvoi en cassation, I, 486. — Recours en annulation, I, 487. — Avoués et avocats, I, 496. — Notaires, I, 509. — Conseil du contentieux administratif, I, 533. — Emprunts, II, 58. — Enregistrement et timbre, II, 126. — Procédure de reconnaissance de la propriété, II, 235. — Expropriation pour utilité publique, II, 253. — Attribution de domaine à l'Etat, II, 293. — Législation forestière, II, 297. — Aliénations, locations et concessions, II, 310. — Personnes de couleur, II, 329. — Immigration, II, 559. — Code du travail et de la prévoyance sociale, II, 569. — Accidents du travail : application de la loi du 9 avril 1898, II, 571. — Bons de caisse, II, 604. — Banque de la Guyane, II, 614. — Privilège d'émission, II, 622. — Caisse d'épargne, II, 630. — Caisse agricole, II, 643. — Chambres de commerce et d'agriculture, II, 662. — Législation minière, II, 753. — Gisements aurifères, II, 759. — Catégories de substances concessibles, II, 760. — Service des mines, II, 788. — Règlement sanitaire, II, 800. — Assistance médicale, II, 822.
V. *Inini.*
Haut-Sénégal-Niger. — Colonie, I, 24.
V. *Soudan.*
Haute-Volta. — Création, I, 24, 72. — Suppression, liste complémentaire, II, VII.
V. *Afrique occidentale.*
Huissiers. — Institution dans les diverses colonies, I, 515, et liste complémentaire, II, VIII.
Hydrocarbures. — V. *Mines.*
Hygiène et santé publique. — Budget annexe de l'hygiène publique, Sénégal, Cameroun, II, 47-48. — Organisation des services et réglementation, II, 789. — Généralités et textes, *ibid.* — Organisation générale, II, 790. — Services de santé coloniaux en France, *ibid.* — Administration centrale du ministère des colonies, *ibid.* — Service des établissements sis en France et relevant du département des colonies, II, 791. — Services de santé aux colonies, *inid.* — Service des troupes coloniales, II, 792. — Etablissements hospitaliers du service général, *ibid.* — Services de la police sanitaire, des épidémies, de l'hygiène et de la santé publique, *ibid.* — Règlements généraux, II, 793.— Comités et commissions d'hygiène, *ibid.* — Loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique, *ibid.* — Déclaration des maladies épidémiques, *ibid.* — Lutte contre les maladies infectieuses, II, 794. — Lutte contre le paludisme, *ibid.* — Ressources financières : budgets spéciaux et emprunts, *ibid.* — Réglementation locale, *ibid.* — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, *ibid.* — Autorités municipales, *ibid.* — Conseil colonial d'hygiène, II, 795. — Démolition d'immeubles, II, 796. — Pénalités et compétence, II, 797. — Madagascar, Indo-Chine et Océanie, II, 798. — Afrique occidentale, *ibid.* — Antilles et Réunion, II, 799. — Guyane, II, 800. — Nlle-Calédonie, *ibid.* — Nlles-Hébrides, *ibid.* — Madagascar, II, 801. — Océanie, II, 803. — Indo-Chine, *ibid.* — Inde, II, 805. — Côte des Somalis, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 807. — Maladie du sommeil, *ibid.* et 810. — Cameroun, II, 809. — Togo, II, 811. — Police sanitaire maritime, II, 813. — Assistance médicale, II, 814. — Madagascar, II, 815. — Indo-Chine, II, 816. — Afrique occidentale, II, 819. — Afrique équatoriale, Cameroun et Togo, II, 821. — Inde, *ibid.* — Guyane, II, 822. — Nlle-Calédonie, Nlles-Hébrides, Océanie, *ibid.* — Médecins de colonisation, *ibid.* — Enseignement de la médecine, II, 824. — Exercice de la mdecine, II, 828. — Exercice de la pharmacie, II, 831-834. — Substances vénéneuses, II, 832. — Instituts scientifiques et laboratoires, II, 835. — Falsifications de denrées alimentaires, II, 837. — Garantie des produits, II, 841.
V. *Fraudes, Falsifications, Médecine, Pharmacie.*
Hypothèques. — Immeubles immatriculés, II, 221. — Acte sous-seing privé, II, 223. — Suppression de la purge, II, 224. — Suppression de la prescription, *ibid.* — Décrets du 21 juillet 1925, II, 245-247. — Acte authentique, II, 247.
V. *Propriété.*
Iles sous le Vent. — Commission consultative des intérêts économiques, liste complémentaire, II, VIII.— Régime foncier, II, 233. — Codification des lois indigènes, II, 384. — Etat-civil, II, 409. — Contrainte par corps, II, 424. — Justice indigène, II, 473.
V. *Océanie.*

Immatriculation. — V. *Propriété.*

Immigration. — Nlle-Calédonie, I, 377. — Océanie, I, 378. — Afrique occidentale et équatoriale, I, 379, et liste complémentaire, II, VII. — Togo et Cameroun, *ibid.* — Côte des Somalis, Nlles-Hébrides, Inde, Réunion, I, 380. — Indo-Chine, I, 381. — Asiatiques, I, 382. — Japonais, I, 384. — Guadeloupe, liste complémentaire, II, VII.— Madagascar, liste complémentaire, II, VII. — Nlle-Calédonie, liste complémentaire, II, VII. — Travailleurs étrangers, II, 559. — Anciennes colonies, *ibid.* — Nlle-Calédonie, II, 560. — Nlles-Hébrides, II, 562. — Océanie, II, 563. — Madagascar, *ibid.* — Indo-Chine, II, 564. — Colonies d'Afrique, *ibid.*

V. *Etrangers, Travail contractuel.*

Impôts et taxes. — Représentation de la colonie, I, 93. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, I, 328. — Compétence, I, 526. — Contributions directes : compétence, I, 552. — Caractère d'impôt, II, 79. — Conditions d'établissement, II, 80. — Pouvoir d'imposer, II, 82. — Décret du 30 janvier 1867, II, 83. — Océanie, II, 85. — Pays de protectorat, II, 86. — Madagascar, II, 87. — Afrique équatoriale et occidentale, *ibid.* — Décret du 30 décembre 1912, II, 88. — Conseils généraux, *ibid.* — Approbation par l'autorité supérieure, II, 91. — Conseils généraux, loi du 29 juin 1918, *ibid.* — Corps électifs autres que les conseils généraux, II, 95. — Approbation implicite, II, 96. — Division des impôts et taxes, II, 97. — Impôts directs et indirects, *ibid.* — Contributions directes, *ibid.* — Contentieux, *ibid.* — Impôts indirects, II, 98. — Contentieux et compétence, *ibid.* — Appréciation de légalité, II, 99. — Recours pour excès de pouvoir, *ibid.* — Restitution de droits indûment perçus, II, 100. — Compétence en la matière, *ibid.* — Responsabilité des agents de perception, II, 101. — Attribution aux budgets locaux, *ibid.* — Répartition entre les gouvernements généraux et les colonies ou pays, II, 102. — Impôts communaux, II, 106. — Antilles et Réunion, *ibid.* — Colonies autonomes, *ibid.* — Gouvernements généraux, II, 107. — Indo-Chine, *ibid.* — Afrique occidentale, II, 108. — Approbation des taxes municipales, II, 110. — Impôts perçus au profit d'établissements publics, *ibid.* — Chambres de commerce, d'industrie ou d'agriculture, *ibid.* — Indo-Chine, II, 111. — Afrique occidentale, II, 112. — Afrique équatoriale, II, 113. — Madagascar, *ibid.* — Autres colonies, *ibid.* — Ports autonomes, II, 115. — Enumération des impôts coloniaux, *ibid.* — Impôt foncier, II, 116. — Impôt personnel et mobilier, *ibid.* — Patentes, II, 117. — Impôt général sur le revenu, II, 118. — Impôt sur le revenu des valeurs mobilières, II, 119. — Impôt sur le chiffre d'affaires, II, 120. — Taxe générale intérieure en Indo-Chine, II, 121. — Taxe compensatrice en Afrique occidentale, II, 122. — Monopoles, *ibid.* — Opium et sel en Indo-Chine, II, 123.— Alcool, II, 125.— Enregistrement et timbre, II, 126. — Timbre-taxe, II, 130. — Conflit des législations fiscales, II, 139. — Contribution sur les bénéfices de guerre, *ibid.* — Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, *ibid.* — Impôt sur le chiffre d'affaires, II, 140. — Difficultés d'application, *ibid.* — Impôts indigènes, II, 142. — Taxes minières, II, 751, 775.

V. *Bénéfices de guerre, Patentes.*

Inde. — Historique, I, 10. — Contenance, I, 12. — Ordonnance organique du 23 juillet 1840, I, 69. — Code civil, I, 270. — Code de commerce, I, 286. — Code pénal, I, 297. — Immigration, I, 380. — Organisation judiciaire, I, 392. — Cour d'appel, I, 416. — Tribunaux de 1re instance, I, 421. — Code de procédure civile, I, 448. — Justice répressive, I, 458. — Chambre des mises en accusation, *ibid.* — Cour criminelle, *ibid.* — Code d'instruction criminelle, I, 461. — Pourvoi en cassation, I, 488. — Recours en annulation, *ibid.* — Avocats-défenseurs, I, 497. — Notaires, I, 514. — Conseil du contentieux administratif, I, 533. — Matières de caste et de religion, I, 571. — Cipayes, I, 598. — Emprunts, II, 58. — Enregistrement et timbre, II, 127. — Propriété indigène, II, 204. — Expropriation pour utilité publique, II, 253. — Irrigation, II, 270. — Renonciation au statut personnel, II, 270. — Etat civil indigène, II, 403. — Décret du 24 avril 1880, *ibid.* — Preuve des actes et constatation des conventions, II, 412. — Enregistrement des contrats indigènes, II, 414. — Contrainte par corps, II, 420. — Justice indigène, II, 438. — Affaires de caste, *ibid.* — Droits électoraux des indigènes, II, 516. — Restriction à la colonie, II, 518. — Elections locales, II, 520. — Indiens renonçants, II, 521. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 565.— Monts-de-piété, II, 640. — Chambres de commerce et d'agriculture, II, 668.— Chemin de fer de Pondichéry au réseau anglais, II, 703. — Chemin de fer de Karikal à la Cie anglaise, *ibid.* — Législation minière, II, 756. — Règlements sanitaires, II, 805. — Assistance médicale, II, 821. — Ecole de médecine, II, 826. — Exercice de la médecine, II, 830.

Indigénat. — Régime, II, 498. — Généralités, *ibid.* — Caractère du régime, II, 499. — Pouvoirs des gouverneurs,

ibid. — Personnes soumises au régime, II, 500. — Colonies particulières, II, 502. — Cochinchine, *ibid.* — Annam-Tonkin-Laos, II, 504. — Cambodge, II, 505. — Afrique occidentale et équatoriale, Madagascar, Côte des Somalis, II, 506. — Territoires africains sous mandat, II, 510. — N^lle-Calédonie, II, 511.—Océanie, II, 512.— Infractions réprimées par le régime de l'indigénat, *ibid.* — Travail forcé, II, 539.

V. *Droit public indigène, Indigènes.*

Indigènes. — Traité de Versailles, I, 49, 53. — Territoires sous mandat, I, 52. — Comité consultatif des affaires indigènes, I, 218. — Législation spéciale, I, 268. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, I, 332. — Cultes indigènes, I, 358. — Recrutement, I, 584. — Propriété, II, 204. — Accession à l'immatriculation, II, 217. — Propriété en Indo-Chine, II, 236. — Droits d'usage dans les forêts, II, 302. — Réserves, II, 318. — Condition privée des indigènes, II, 327. — Indigènes citoyens français, *ibid.* — Loi du 24 avril 1833, *ibid.* — Personnes de couleur des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, II, 329. — Indigènes de Sainte-Marie de Madagascar, *ibid.* — Indigènes des communes de plein exercice du Sénégal, II, 330. — Période antérieure à 1916,II,331.—Loi du29septembre1916, *ibid.* — Controverses, *ibid.* — Indigènes de Taïti et dépendances, II, 333. — Sujets français, II, 334. — Acquisition et perte de la qualité de sujet français, II, 336. — Détermination des indigènes sujets français, II, 338. — Indo-Chine, *ibid.* — Madagascar, II, 340. — Afrique occidentale et équatoriale, *ibid.* — Côte des Somalis, II, 341. — Océanie, N^lle-Calédonie, N^lles-Hébrides, *ibid.* — Indigènes protégés français, II, 342. — Acquisition et perte de la qualité de protégé français, I, 343. — Détermination des indigènes protégés français, II, 344. — Indigènes administrés français, II, 345. — Etrangers assimilés aux indigènes, II, 347. — Asiatiques, II, 349. — Chinois, *ibid.* — Cambodgiens, II, 350. — Minh-huongs, II, 351. — Nungs, *ibid.* — Siamois, *ibid.* — Chams, stiens et sang-mêlés, II, 352. — Acception plus large de la notion d'asiatique, II, 353. — Indigènes étrangers du continent africain, *ibid.* — Métis, II, 354. — Enfants nés de parents inconnus, II, 358. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 363. — Renonciation au statut personnel, II, 370. — Droit applicable aux indigènes, II, 375. — Maintien du droit privé, *ibid.* — Codification du droit indigène, II, 377. — Option en faveur de la loi française, II, 391. — Loi pénale, II, 394. — Etat-civil, II, 403-411. — Droit public, II, 481. — Droits et libertés, II, 483-486. — Code pénal, II, 487. — Justice répressive, II, 486. — Régime de l'indigénat, II, 498. — Droit électoral, II, 514. — Admission aux emplois publics, II, 530. — Distinction d'origine, II, 531. — Chambres de commerce, II, 678. — Droits coutumiers d'exploitation des mines, II, 762.

V. *Accession des indigènes à la qualité de français, Droit indigène, Droit public indigène, Droit électoral des indigènes, Indigénat, Institutions indigènes, Justice indigène, Loi indigène, Métis.*

Indo-Chine. — Historique, I, 29. — Frontières, I, 34. — Gouvernement général, I, 70. — Décrets de 1887, 1891 et 1911, *ibid.* — Promulgation des lois et décrets, I, 257. — Code civil, I, 273. — Congrégations asiatiques, I, 195, 203, 206, 383. — Code de commerce, I, 257. — Code pénal, I, 297. — Nationalité et naturalisation, I, 308. — Intérêt légal et conventionnel, I, 316, 317. — Législation sur la presse, I, 349, 350. — Immigration, I, 380. — Organisation judiciaire, I, 392 et liste complémentaire, II, VIII.— Tribunaux résidentiels, I, 394. — Chef du service, I, 411. — Cour d'appel, I, 412, 435. — Tribunaux de 1re instance, I, 424. — Tribunal de Saigon, I, 425. — Répartition de compétence entre les chambres, *ibid.* — Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires, I, 434. — Tribunaux de commerce, I, 444. — Code de procédure civile, I, 448. — Justice répressive, I, 460. — Cours criminelles, *ibid.*— Chambres des mises en accusation, *ibid.* — Procédure pénale, I, 466. — Pourvoi en cassation, I, 493. — Recours en annulation, *ibid.* — Avocats-défenseurs,I, 500. — Notaires, I, 509. — Conseil du contentieux administratif, I, 535, et liste complémentaire, II, VIII.—Services civils, I, 632. — Douanes et régies, I, 638. — Travaux publics, I, 644. — Statut des services locaux, I, 650. — Compte d'assistance, I, 687. — Indemnité de réinstallation, I, 688. — Emprunts, II, 58. — Taxes communales, II, 107. — Abandon d'impôts aux communes, *ibid.* — Taxes perçues au profit des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, II, 110. — Taxe générale intérieure, II, 121. — Monopoles de l'opium et du sel, II, 123. — Enregistrement et timbre, II, 127. — Législation douanière, liste complémentaire, II, VIII. — Propriété, II, 236. — Droit indigène, *ibid.* — Nature de la propriété indigène, *ibid.* — Cochinchine : dia-bô, II, 237. — Tonkin : certification, II, 238. — Particularités du droit indigène, *ibid.* — Inexistence de la prescription, II, 239. — Nantissement et vente à réméré, *ibid.* —

Conflit des lois française et indigène, II, 240. — Décrets du 21 juillet 1925, II, 242. — Nantissement et hypothèque, II, 245. — Exclusion de la prescription, *ibid.* — Successions, II, 246. — Libéralités aux personnes morales, *ibid.* — Vente à réméré et nantissement immobiliers, II, 247. — Constitution ou transfert de droits réels, *ibid.* — Titres fonciers, II, 248. — Opération d'ensemble, *ibid.* — Maintien provisoire du dia-bô, II, 249. — Concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane, II, 250. — Laos, *ibid.* — Expropriation pour utilité publique, II, 255. — Répartition du domaine, II, 294. — Législation forestière, II, 299. — Droits des villages forestiers, II, 304. — Aliénations, locations et concessions domaniales, II, 309. — Indigènes sujets français, II, 338. — Etrangers assimilés aux indigènes, II, 347. — Métis, II, 360. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 363. — Maintien des institutions indigènes, II, 376. — Code de Gia Long, II, 378. — Décrets du 3 octobre 1883 en Cochinchine, II, 379. — Codes du Tonkin, II, 380. — Cambodge, II, 381. — Laos, II, 382. — Etat-civil des annamites, II, 404. — Cochinchine, *ibid.* — Tonkin, II, 405. — Cambodge, II, 406. — Laos, *ibid.* — Enregistrement des actes indigènes, II, 415. — Réglementation du commerce asiatique, II, 416. — Cochinchine, concessions françaises et Laos : décret du 27 février 1892, II, 417. — Tonkin, Annam et Cambodge : arrêté du 12 avril 1910, II, 419. — Contrainte par corps, II, 421. — Tribunaux indigènes, II, 437. — Justice indigène, 439. — Procédure indigène, *ibid.* — Cochinchine, *ibid.* — Concessions françaises, II, 442. — Annam, II, 443. — Tonkin, II, 445. — Cambodge, II, 448. — Kouang-tchéou-wan, II, 452. — Code pénal indigène, II, 488. — Elections au conseil colonial de Cochinchine, II, 522. — Elections au grand conseil des intérêts économiques et financiers, II, 523. — Travail forcé, II, 538. — Travail contractuel, II, 547. — Inspection générale du travail, *ibid.* — Répression des infractions au contrat de travail, *ibid.* — Caisse autonome du pécule, II, 548. — Pécule, *ibid.* — Conciliation et arbitrage, II, 549. — Apprentissage et enseignement professionel, II, 557. — Immigration, II, 564. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 567. — Accidents du travail, II, 575. — Commissions de conciliation, II, 576. — Différends collectifs, II, 577. — Office de placement, II, 579. — Monnaie de compte spéciale, II, 595. — Piastre spéciale, II, 600. — Banque de l'Indo-Chine, II, 615. — Privilège d'émission, II, 622. — Caisses d'épargne, II, 632. — Crédit foncier de l'Indo-Chine, II, 636. — Prêt sur gages, II, 638. — Monts-de-piété, *ibid.* — Crédit mutuel agricole, II, 647. — Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles, *ibid.* — Institution de crédit populaire agricole, II, 848. — Chambres de commerce, II, 669. — Chambres d'agriculture, II, 671. — Voirie, II, 693. — Classement des routes et chemins, *ibid.* — Voirie urbaine, II, 696. — Chemin de fer d'Indo-Chine et Yunnam II, 705. — Chemin de fer de Pnom-Penh à Battambang, II, 706. — Police des chemins de fer, II, 729. — Ports de Saigon et de Haïphong, II, 733. — Législation minière, II, 755. — Gisements aurifères, II, 759. — Catégories de substances concessibles, II, 760. — Service des mines, II, 788. — Pénalités en matière d'hygiène, II, 798. — Réglementation sanitaire, II, 803. — Assistance médicale, II, 816. — Ecole de médecine, II, 826. — Exercice de la médecine, II, 830.

V. *Annam, Cambodge, Cochinchine, Kouang-tchéou-Wan, Laos, Tonkin.*

Inini. — Constitution du territoire, I, 147. — Organisation judiciaire, liste complémentaire, II, VIII. — Etablissements des impôts et taxes, II, 90.

V. *Guyane.*

Inspection des colonies. — Historique, I, 223. — Organisation actuelle, I, 224. — Répartition des dépenses, II, 13.

Instituts scientifiques et laboratoires. — Enumération, II, 835.

Institutions de crédit. — Enumération, II, 634. — Institution de crédit populaire agricole en Indo-Chine, II, 648.

Institutions indigènes. — Colonies d'Afrique, I, 186. — Afrique occidentale, *ibid.* — Togo et Cameroun, I, 188. — N^lle^-Calédonie, *ibid.* — Océanie, I, 189. — Cochinchine, I, 190. — Commune annamite, *ibid.* — Réorganisation par l'autorité française, I, 191. — Notables, *ibid.* — Responsabilité, I, 193. — Droit de coercition, *ibid.* — Biens communaux, emprunts, actions de justice, I, 194. — Caractère de la commune annamite, I, 195. — Communes nouvelles, *ibid.* — Congrégations asiatiques, *ibid.* — Cantons, I, 197. — Fonctionnaires d'ordre supérieur, I, 198. — Conseils de province, *ibid.* — Tonkin, I, 199. — Villages annamites, *ibid.* — Réglementation française, I, 200. — Commissions provinciales, I, 202. — Chambre des représentants du peuple, I, 203. — Annam, I, 203. — Laos, I, 205. — Quang-tchéou-wan, *ibid.* — Cambodge, I, 206. — Conseils de résidence, I, 207. — Assemblée consultative indigène, *ibid.* — Madagascar, I, 208. — Fokon'olona, *ibid.* — Administration supérieure, I, 211. — Comores, I, 213. —

Propriété, II, 204 et 236. — Droit applicable aux indigènes, II, 375. — Maintien du droit privé, *ibid.* — Institutions concernant la famille, II, 385. — Institutions concernant la propriété, II, 386. — Institutions concernant le droit des obligations et des contrats, II, 387. — Tempérament au maintien des institutions indigènes de droit privé, *ibid.* — Participation d'un français à l'opération juridique, II, 388. — Option pour la loi française, *ibid.* — Silence ou insuffisance de la loi indigène, *ibid.* et 395. — Ordre public colonial, *ibid.* et 398. — Etat-civil, II, 403.

Instruction publique. — V. *Enseignement.*

Interdiction. — Loi du 16 mars 1893 : application à la Guyane, I, 280.

Intérêt légal et conventionnel. — Historique, I, 315. — Taux, *ibid.* — Colonies diverses, *ibid.*

Intérimaires. — Gouverneurs, I, 97. — Attributions, I, 99. — Magistrats, I, 403. — Fonctionnaires, I, 660.

V. *Fonctionnaires, Organisation judiciaire.*

Japon. — Traité de commerce, I, 388.

Japonais. — Immigration, I, 384.

Jetons métalliques. — Législation, II, 603.

V. *Monnaie.*

Juan de Nova. — Historique, I, 28. — Rattachement à Madagascar, I, 149.

V. *Madagascar.*

Juges de paix. — Juges à compétence ordinaire, I, 410. — Tribunaux de paix de l'Océanie, I, 431.

V. *Organisation judiciaire.*

Juges de paix à compétence étendue. — Historique, I, 427. — Stiuation actuelle, I, 429. — Attributions et compétence, *ibid.* — N^lles-Hébrides, I, 141.

V. *Organisation judiciaire.*

Justice indigène. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, I, 332. — Procédure indigène, I, 335. — Incompétence des tribunaux indigènes de l'Indo-Chine en matière commerciale, II, 418. — Juridictions indigènes, II, 425. — Compétence, *ibid.* — Litiges n'intéressant que des indigènes, II, 426. — Incompétence relative des tribunaux français, II, 427. — Faculté pour les indigènes de saisir les tribunaux français, II, 428. — Formes de la soumission à la juridiction française, II, 429. — Litiges que les indigènes peuvent soumettre à la juridiction française, II, 430. — Renonciation à la juridiction française, II, 431. — Litiges intéressant un français ou assimilé et un indigène, *ibid.* — Cas où une administration publique est en cause, II, 433. — Sanction du principe, *ibid.* — Faculté pour le français ou assimilé en procès avec un indigène de soumettre le litige aux juridictions indigènes, II, 434. — Organisation des juridictions coloniales, II, 435 — Textes, *ibid.* — Inde, II, 438. — Affaires de caste, II, 438. — Indo-Chine, II, 439. — Cochinchine, *ibid.* — Cours criminelles, II, 442. — Juges de paix indigènes, *ibid.* — Concessions françaises, II, 442. — Autres régions de l'Indo-Chine, II, 443. — Annam, *ibid.* — Tonkin, II, 445. — Cambodge, II, 448. — Laos, II, 450. — Kouang-tchéou-wan, II, 452. — Madagascar, II, 453. — Afrique occidentale, II, 458. — Communes de plein exercice au Sénégal, *ibid.* — Autres territoires, II, 461. — Option pour la justice indigène, II, 462. — Afrique équatoriale, II, 466. — Côte des Somalis, II, 469. — Océanie, II, 471. — N^lle-Calédonie, II, 474. — N^lles-Hébrides, II, 475. — Cameroun, *ibid.* — Togo, II, 476. — Défense des indigènes poursuivis pour crimes, *ibid.* — Pourvoi en cassation, *ibid.* — Justice répressive, II, 490. — Compétence des tribunaux indigènes en matière pénale, II, 494. — Compétence en Afrique occidentale en matière de contrat de travail, II, 552.

Justice répressive. — Organisation, I, 457. — Antilles et Réunion, *ibid.* — Guyane, *ibid.* — Inde, I, 468. — N^lle-Calédonie, *ibid.* — N^lles-Hébrides, *ibid.* — Océanie, I, 459. — Afrique équatoriale, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Indo-Chine, I, 460. — Madagascar, *ibid.* — Côte des Somalis, *ibid.* — Saint-Pierre et Miquelon, I, 461. — Indigènes, II, 486. — Indo-Chine, II, 488. — Madagascar, II, 490. — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 492. — Côte des Somalis, *ibid.* — Cameroun, II, 493. — Togo, *ibid.* — Compétence des tribunaux indigènes en matière pénale, II, 494. — Commissions criminelles du Tonkin, II, 496.

Kerguélen. — Historique, I, 28. — Rattachement à Madagascar, I, 74.

Kinh-Luoc. — Délégation de pouvoirs, I, 43. — Suppression, I, 43.

V. *Tonkin.*

Kouang-tchéou-Wan. — Historique, I, 34. — Organisation, I, 56. — Administrateur, I, 70. — Budget annexe, II, 45. — Conseil consultatif indigène, I, 206. — Etat-civil, II, 406. — Justice indigène, II, 452. — Elections au conseil consultatif, II, 528.

V. *Indo-Chine.*

Laos. — Historique, I, 33. — Condition du territoire, I, 44. — Assemblée consultative indigène, I, 205. — Propriété : décret du 21 juillet 1925, II, 250. — Etat-civil, II, 406. — Justice indigène, II, 450. — Elections à l'assemblée, II, 528. — Prestations, II, 545. — Chambre mixte de

commerce et d'agriculture, II, 672.
V. *Indo-Chine.*

Législation. — Comité permanent de la législation coloniale, I, 217. — Conseil de législation coloniale, I, 219. — Historique, I, 227. — Pouvoir législatif métropolitain, I, 226. — Constitution de 1791, *ibid.* — Constitution de l'an III et de l'an VIII, I, 228. — Pouvoirs législatifs des gouverneurs, I, 229. — Charte de 1814, I, 230. — Les ordonnances, *ibid.* — Charte de 1930, *ibid.* — Loi du 24 avril 1923, *ibid.* — Constitution de 1848, I, 233. — Constitution de 1852, *ibid.* — Caractère législatif des décrets, I, 237. — Pays de protectorat, I, 240. — Tonkin, I, 241. — Suppression du kinh-luoc, *ibid.* — Territoires sous mandat, I, 243. — N^lles^-Hébrides, *ibid.* — Pouvoirs législatifs des gouverneurs et gouverneurs généraux, I, 319. — Commissaires de la République, I, 321. — Conseils généraux et coloniaux, I, 337. — Décrets ou arrêtés entachés d'excès de pouvoir, I, 338. — Recours, *ibid.* — Contrôle des tribunaux de tout ordre, *ibid.* — Absence de recours en indemnité, I, 340.

Législation spéciale aux colonies. — Différence d'avec la législation métropolitaine, I, 267. — Population indigène, I, 268. — Français et assimilés, *ibid.* — Loi coloniale, *ibid.* — Code civil, I, 269. — Lois particulières, I, 303.

Liberté d'association. — Régime, I, 352. — Sociétés secrètes, *ibid.*
V. *Droit public indigène.*

Liberté de commerce. — Acte de Berlin, I, 65.
V. *Commerce et industrie.*

Liberté de conscience. — Territoires sous mandat, I, 54.
V. *Cultes, Droit public indigène.*

Liberté personnelle. — Garantie, I, 343, 345. — Indigènes, II, 481.
V. *Droit public indigène.*

Liberté de la presse. — V. *Presse.*

Liberté religieuse. — Territoires sous mandat, I, 54. — Cultes, II, 353. — Congrégations, I, 354. — Séparation des églises et de l'Etat, *ibid.* — Indignité successorale pour croyances religieuses, II, 402.
V. *Cultes, Droit public indigène.*

Liberté de réunion. — Historique, I, 351. — Régime, *ibid.*
V. *Droit public indigène.*

Lieutenants-gouverneurs. — Pouvoirs, I, 336.
V. *Gouverneurs.*

Logements insalubres. — Conseil du contentieux administratif, I, 55.

Lois civiles spéciales aux colonies. — Enumération, I, 285.

Loi indigène. — Conflit avec la loi française, II, 240. — Droit applicable aux indigènes, II, 375. — Maintien des institutions de droit privé, *ibid.* — Arrêté du 5 novembre 1930 au Sénégal, *ibid.* — Codification du droit indigène, II, 377. — Indo-Chine, II, 378. — Cochinchine, II, 379. — Précis de droit annamite, *ibid.* — Tonkin, II, 380. — Codes de 1918, *ibid.* — Code civil de 1931, II, 381. — Codes du Cambodge, *ibid.* — Codes du Laos, II, 382. — Madagascar, codification antérieure à l'occupation française, *ibid.* — Afrique occidentale et équatoriale, II, 383. — Océanie, II, 384. — Iles sous le Vent, *ibid.* — N^lles^-Hébrides, II, 385. — Togo et Cameroun, *ibid.* — Coutumes du Cameroun relatives au mariage, *ibid.* — Coutumier du Togo, *ibid.* — Propriété, II, 386. — Obligations et contrats, II, 387. — Participation d'un français à l'opération juridique, II, 388. — Textes, *ibid.* — Question des mariages mixtes, II, 390. — Option en faveur de la loi française, II, 391. — Effets, *ibid.* — Textes, II, 392. — Option expresse, II, 393. — Option tacite, *ibid.* — Indigènes à qui l'option est permise, II, 394. — Matières dans lesquelles elle est permise, *ibid.* — Inapplicabilité à l'état-civil et au mariage, *ibid.* — Silence ou insuffisance de la loi indigène, II, 395. — Applications, *ibid.* — Ordre public colonial, II, 398. — Etat-civil, II, 403. — Contrats entre indigènes, II, 412. — Enregistrement des contrats, II, 414. — Inde, *ibid.* — Indo-Chine, II, 415. — Madagascar, *ibid.* — Commerce asiatique en Indo-Chine, II, 416. — Décret du 27 février 1892, II, 417. — Arrêté du 22 avril 1910, II, 419. — Contrainte par corps, II, 420. — Loi pénale, II, 486.
V. *Indigènes.*

Lois métropolitaines. — Application aux colonies, I, 243. — Absence d'application de plein droit, *ibid.* — Nécessité d'une déclaration d'applicabilité, *ibid.* — Exceptions, I, 244. — Constitution de l'an III, *ibid.* — Faits survenus ou contrats passés aux colonies, *ibid.* — Lois métropolitaines suivant les français hors de la métropole, I, 245. — Lois constitutionnelles, *ibid.* — Traités, I, 246. — Lois anciennes, *ibid.* — Déclaration d'applicabilité implicite, *ibid.* — Texte modifié, I, 247. — Lois interprétatives, *ibid.* — Lois de caractère général, I, 248. — Application d'une législation en bloc, I, 249. — Cochinchine : décrets des 25 juillet 1864 et 14 janvier 1865, I, 250. — Madagascar: décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896, I, 251. — Entrée en vigueur subordonnée à un règlement, I, 254. — Colonies nouvelles et pays de protectorat, I, 255. — Territoires sous mandat, *ibid.* — Promulgation, I, 257. — Lois rendues applicables aux colonies, I, 303.

Loi pénale. — Inapplicabilité aux indigènes soumis à une loi spéciale, II, 394. — Indigènes, II, 486. — Indo-Chine, II, 487. — Madagascar, II, 490. — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 492. — Côte des Somalis, *ibid.* — Cameroun, II, 493. — Togo, *ibid.*

V. *Code pénal, Indigénat, Justice répressive, Procédure pénale.*

Loi personnelle. — Application aux immeubles, II, 206, 240. — Successions, II, 245.

V. *Propriété.*

Louage de services. — Jurisprudence, II, 577. — Qualité d'employé, *ibid.* — Clause attributive de juridiction, II, 578.

V. *Travail contractuel.*

Madagascar. — Historique, I, 24. — Protectorat, I, 26. — Conquête, I, 27. — Colonie, I, 28. — Résident général, I, 73. — Décret du 11 décembre 1895, *ibid.* — Gouverneur général, *ibid.* — Application des lois métropolitaines, I, 251. — Code civil, I, 273. — Réglementation des cultes, I, 355. — Congrégations africaines et asiatiques, I, 384. — Organisation judiciaire, I, 392. — Cour d'appel, I, 415. — Tribunaux de 1re instance, I, 426. — Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires, I, 434. — Tribunaux de commerce, I, 444. — Procédure commerciale en matière civile, I, 449. — Justice répressive, I, 460. — Cours criminelles, *ibid.* — Chambre des mises en accusation, *ibid.* — Procédure correctionnelle, I, 465. — Pourvoi en cassation, I, 495. — Recours en annulation, I, 496. — Avocats-défenseurs, I, 502. — Emprunts, II, 58. — Etablissement des impôts et taxes, II, 87. — Impôts communaux, II, 109. — Taxes perçues au profit des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, II, 113. — Enregistrement et timbre, II, 128. — Application de la législation douanière, II, 198. — Propriété, II, 208. — Droits de l'Etat, II, 209. — Décret du 28 septembre 1926, II, 210. — Abolition de la prescription, *ibid.* — Immatriculation, II, 216. — Décrets des 16 juillet 1897 et 4 février 1911, *ibid.*, note. — Expropriation pour utilité publique, II, 255. — Domaine public, II, 264. — Décret du 28 septembre 1926, *ibid.* — Législation sur les eaux : décret du 3 juin 1913, II, 269. — Transformation en créances d'indemnité des droits antérieurs à 1926, II, 282. — Répartition du domaine, II, 295. — Législation forestière, II, 301. — Droits d'usage des indigènes, II, 303. — Aliénations, locations et concessions domaniales, II, 308. — Indigènes sujets français, II, 340. — Métis, II, 360. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 365. — Maintien des institutions indigènes, II, 376. — Codes indigènes, II, 382. — Etat-civil, II, 407. — Enregistrement des actes indigènes, II, 415. — Contrainte par corps, II, 423. — Tribunaux indigènes, II, 437. — Justice indigène, II, 453. — Procédure indigène, II, 457. — Loi pénale indigène, II, 490. — Indigénat, II, 506. — Droits électoraux des indigènes, II, 523. — Travail forcé, II, 538. — Vagabondage, II, 542. — Prestations, II, 545. — Travail contractuel, II, 551. — Décret du 22 septembre 1925, *ibid.* — Immigration, II, 563. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 565. — Accidents du travail, II, 574. — Conseils d'arbitrage, II, 575. — Office du travail, II, 579. — Régime monétaire, II, 598. — Banque de Madagascar, II, 616. — Privilège d'émission, II, 622. — Caisse d'épargne, II, 633. — Crédit foncier de Madagascar, II, 636. — Crédit, mutualité et coopération agricoles, II, 656. — Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, II, 666. — Voirie, II, 694. — Classement des routes et chemins, *ibid.* — Chemins de fer, II, 720, 722, 724. — Police des chemins de fer, II, 729. — Service de météorologie, II, 746. — Législation minière, II, 753. — Gisements aurifères, II, 759. — Catégories de substances concessibles, II, 760. — Droits coutumiers d'exploitation des indigènes, II, 764. — Service des mines, II, 787. — Pénalités en matière d'hygiène, II, 798. — Réglements sanitaires, II, 801. — Assistance médicale, II, 815. — Ecole de médecine, II, 826. — Exercice de la médecine, II, 829.

Marchés administratifs. — Compétence, I, 541.

V. *Conseil du contentieux administratif.*

Mariage. — Lois applicables aux colonies, I, 276. — Réglementation au Cameroun des mariages musulmans et fétichistes, II, 385. — Mariages dits mixtes, II, 390. — Compétence de l'officier de l'état-civil, *ibid.* — Inapplicabilité de la loi française aux indigènes, II, 394. — Mariage par coemption, II, 402. — Polygamie, *ibid.* — Célébration en Cochinchine II, 404. — Tonkin, Cambodge, Laos, II' 405-406. — Madagascar, II, 407.

Marine. — V. *Armée de mer.*

Marques de fabrique et de commerce. — Lois applicables aux colonies, I, 292.

Marquises. — Historique, I, 14. — Pouvoirs du gouverneur de l'Océanie, I, 229. — Régime foncier, II, 232. — Domaine public, II, 281. — Absence de droits acquis, *ibid.* — Attribution du domaine à l'Etat, II, 294.

V. *Océanie.*

Martinique. — Historique, I, 7. — Contenance, I, 8. — Code de commerce, I, 286. — Cour d'appel, I, 415. — Tribunaux de 1re instance, I, 419. — Tribu-

naux de commerce, I, 445. — Emprunts, II, 58. — Code du travail et de la prévoyance sociale, II, 568. — Banque de la Martinique, II, 614. — Privilège d'émission, II, 622. — Caisses d'épargne, II, 630. — Chambre de commerce, II, 660. — Commission consultative du travail et de l'agriculture, II, 662. — Bassin de radoub de Fort-de-France, II, 732. — Météorologie, II, 746. — Hygiène : réglementation locale, II, 799.

V. *Antilles.*

Mauritanie. — Territoire civil, I, 24. — Colonie, I, 24, 72.

V. *Afrique occidentale.*

Mayotte. — Historique, I, 28. — Colonie, *ibid.* — Rattachement à Madagascar, *ibid.* — Tribunaux indigènes, II, 437. — Justice indigène, II, 457. — Emigration, II, 565.

V. *Comores, Madagascar.*

Médecine. — Enseignement, II, 824. — Etablissements dans la métropole, *ibid.* — Etablissements locaux, *ibid.* — Afrique occidentale, II, 825. — Madagascar, II, 826. — Inde, *ibid.* — Réunion, *ibid.* — Indo-Chine, *ibid.* — Exercice de la médecine, II, 828. — Madagascar, II, 829. — Inde, II, 830. — Indo-Chine, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — N^lle^-Calédonie, II, 831.

V. *Hygiène et santé publique.*

Météorologie. — Service, II, 745. — Madagascar, II, 746. — Martinique, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.*

Métis. — Définition juridique, II, 354. — Métis nés de mariages entre français et indigène, *ibid.* — Métis reconnus, II, 355. — Reconnaissance par un seul des parents, *ibid.* — Contestation par le ministère public, II, 356. — Reconnaissance successive ou simultanée par le père et la mère, II, 357. — Enfants nés de parents inconnus, II, 358. — Systèmes doctrinaux, *ibid.* — Jurisprudence, II, 359. — Solutions législatives récentes en Indo-Chine, en Afrique occidentale et à Madagascar, II, 360. — Recherche de la paternité, II, 361. — Facilités d'accession à la qualité de français, II, 362.

Mines. — Compétence du conseil du contentieux administratif, I, 550. — Personnel, I, 643. — Régime minier, II, 749. — Historique, *ibid.* — Législation par décrets, II, 750. — Attributions des corps délibérants en matière de taxes, II, 751. — Pouvoir réglementaire des chefs de colonies, II, 752. — Textes, II, 753. — Guyane, N^lle^-Calédonie, Madagascar, *ibid.* — Afrique occidentale et équatoriale, II, 754. — Cameroun et Togo, II, 755. — Indo-Chine, *ibid.* — Océanie, Inde, II, 756. — Conceptions diverses du droit d'exploiter les mines, *ibid.* — Système colonial, II, 757. — Propriété distincte, *ibid.* — Droit de l'inventeur, *ibid.* — Substances concessibles, II, 758. — Gisements aurifères, II, 759. — Division des substances concessibles en catégories, II, 760. — Licence personnelle, II, 761. — Nationalité des permissionnaires et concessionnaires, II, 762. — Fonctionnaires, *ibid.* — Indigènes, *ibid.* — Droits coutumiers d'exploitation, *ibid.* — Afrique occidentale et équatoriale, II, 763. — Madagascar, II, 764. — Concessions accordées par décrets, II, 765. — Procédure de concession, *ibid.* — Exploitation, prospection et exploitation, *ibid.* — Permis de recherches, II, 766. — Concession, II, 769. — Nature de la propriété de la mine, *ibid.* — Droits et obligations du concessionnaire, II, 770. — Transfert des concessions, II, 771. — Relations avec les propriétaires du sol, *ibid.* — Pénalités, II, 772. — Déchéance, *ibid.* — Attribution des concessions par adjudication, II, 773. — Suspension du droit de recherche dans certaines régions, *ibid.* — Réserve du droit de recherche à la colonie, *ibid.* — Régime des hydrocarbures, II, 774. — Taxes et redevances, II, 775. — Enumération, *ibid.* — Droit fixe, II, 776. — Redevance superficiaire, *ibid.* — Redevance proportionnelle, *ibid.* — Déchéance en cas de non-paiement, II, 777. — Droit de sortie, *ibid.* — Redevance supplémentaire pour insuffisance d'exploitation, II, 778. — Contrôle et surveillance, II, 779. — Obligations du concessionnaire, *ibid.* — Sanctions, II, 780. — Compétence, II, 781. — Conseil du contentieux administratif, II, 781. — Litiges entre particuliers, II, 783. — Questions préjudicielles, II, 785. — Matière répressive, II, 786. — Recours hiérarchique et non contentieux, *ibid.* — Service et personnel, II, 787. — Textes, *ibid.*

V. *Gisements aurifères.*

Minh-huongs. — Qualité et assimilation, II, 351.

Ministère des colonies. — Historique, I, 214. — Création, I, 215. — Sous-secrétaire d'Etat, I, 214, 216. — Délégation de signature, *ibid.* — Comités consultatifs, I, 216. — Administration centrale, I, 622. — Services du ministère, *ibid.* — Organisation par lois et décrets, *ibid.* — Cabinet du ministre, I, 623. — Secrétaire général, *ibid.* — Fonctionnaires de l'administration centrale, I, 624. — Services annexes, I, 625. — Service administratif dans les ports, *ibid.*

Ministre des colonies. — Pouvoirs hiérarchiques, I, 78.

Ministère public. — Rôle aux colonies, I, 468. — Contestation de la reconnaissance des métis, II, 356.

Missions. — Territoires sous mandat, I, 58. — Réglementation, I, 356.

Monnaie. — Paiement de la solde en monnaie locale, I, 682. — Régime monétaire, II, 581. — Monnaies métalliques de l'ancien régime, *ibid.* — Monnaies fiduciaires, II, 583. — Epoque révolutionnaire, II, 585. — Restauration, *ibid.* — Bons de caisse, II, 587, 603. — Piastres et sapèques, II, 588-595. — Franc, II, 591. — Monnaies anglaises, II, 592. — Monnaies étrangères, II, 593-594. — Monnaie de compte spéciale, II, 595. — Indo-Chine, II, 600. — Stabilisation, II, 601. — Jetons métalliques, II, 603. — Détermination par contrat de la monnaie de paiement, II, 609.

V. *Régime monétaire.*

Monts-de-piété. — Indo-Chine, II, 638. — Inde, II, 640. — Afrique occidentale, II, 641.

V. *Prêt sur gages.*

Mort civile. — Loi du 3 mai 1854, I, 276.

Moyen-Congo. — Suppression et rétablissement du lieutenant-gouverneur, I, 73.

V. *Afrique équatoriale.*

Mutualité. — Sociétés de secours mutuels, I, 293. — Institutions de crédit mutuel agricole, II, 56, 644. — Antilles et Réunion, II, 646.— Indo-Chine, II, 647. — Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles, *ibid.* — Sociétés indigènes de crédit mutuel agricole en Cochinchine, II, 649. — Sociétés françaises, II, 651. — Sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles en Afrique occidentale, II, 652. — Crédit agricole mutuel, II, 653. — Caisses d'assurance et de réassurance mutuelles, II, 655. — Crédit, mutualité et coopération agricoles à Madagascar, II, 656.

V. *Crédit agricole.*

Nantissement. — Institution en Indo-Chine, II, 239. — Décrets du 21 juillet 1925, II, 245-247.

V. *Propriété.*

Nationalité et naturalisation. — Législation coloniale, I, 304. — Historique, *ibid.* — Décret du 7 février 1897, I, 305. — Loi du 10 août 1927, I, 307. — Décret du 5 novembre 1928, *ibid.* — Décret du 4 décembre 1930, I, 308. — Décret du 11 mars 1931, *ibid.* — Naturalisation des indigènes administrés français, II, 346.

V. *Accession des indigènes à la qualité de français, Etrangers, Indigènes.*

Navigation. — Traité de Versailles, I, 54. — Acte de Berlin de 1885, I, 65. — Congo et Niger, I, 66.

Niger. — Territoire, I, 24, 71. — Colonie, *ibid.*

V. *Afrique occidentale.*

Notables. — V. *Assesseurs, Institutions indigènes.*

Notaires. — Antilles, Réunion et Guyane, I, 509. — Autres colonies, I, 511. — Indo-Chine, *ibid*, et liste complémentaire, II, VIII.— N^lle^-Calédonie, I, 513.— Saint-Pierre et Miquelon, I, 514. — Inde, *ibid.* — Océanie, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Sénégal, *ibid.*

V. *Organisation judiciaire.*

N^lle^-Calédonie. — Historique, I, 16. — Contenance, I, 17. — Décret organique du 12 décembre 1874, I, 69. — Subdivisions territoriales, I, 148. — Communes, I, 164. — Institutions indigènes, I, 188. — Pouvoirs du gouverneur, I, 229. — Code civil, I, 273. — Code de commerce, I, 287. — Code pénal, I, 297. — Intérêt légal et conventionnel, I, 316. — Etrangers, I, 377. — Organisation judiciaire, I, 393. — Cour d'appel, I, 416. — Tribunal de 1re instance, I, 423. — Tribunal de commerce, I, 444. — Procédure civile spéciale, I, 450. — Justice répressive, I, 458. — Cour criminelle, *ibid.* — Tribunaux, *ibid.* — Procédure correctionnelle, I, 465. — Pourvoi en cassation, I, 492. — Recours en annulation, *ibid.* — Avocats-défenseurs, I, 499. — Notaires, I, 513. — Conseil du contentieux administratif, I, 533. — Emprunts, II, 58. — Régime financier des commissions municipales, II, 77. — Timbre-taxe, II, 133. — Propriété indigène, II, 207. — Expropriation pour utilité publique, II, 247. — Attribution du domaine à l'Etat, II, 294. — Législation forestière, II, 301. — Droits d'usage des indigènes, II, 305. — Aliénations, locations et concessions domaniales, II, 310. — Indigènes sujets français, II, 341. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 367. — Coutumes indigènes, II, 384. — Inapplicabilité aux indigènes des lois sur l'état-civil et le mariage, II, 394. — Etat-civil, II, 410. — Justice indigène, II, 474. — Indigénat, II, 511. — Travail public obligatoire, II, 540. — Prestations, II, 544. — Travail contractuel, II, 550. — Apprentissage et enseignement professionnel, II, 557. — Immigration, II, 560. — Code du travail et de la prévoyance sociale, II, 569. — Accidents du travail : loi du 9 avril 1898, II, 572. — Conciliation et arbitrage, II, 576. — Office du travail, II, 579. — Bons de caisse, II, 607. — Caisses d'épargne, II, 632. — Chambre d'agriculture, II, 664. — Chambre de commerce, II, 665. — Législation minière, II, 753. — Gisements aurifères, II, 759. — Catégories de substances concessibles, II, 760. — Droit de sortie, II, 777. — Redevance supplémentaire pour insuffisance d'exploitation, *ibid.* — Service des mines, II, 788. — Règlements sanitaires, II, 800.

— Assistance médicale : médecins de colonisation, II, 822. — Exercice de la médecine, II, 831.

Nouvelles-Hébrides. — Condominium, I, 17. — Contenance, *ibid.* — Convention du 16 novembre 1887, I, 58. — Convention du 20 octobre 1906, I, 59. — Situation internationale, *ibid.* — Hauts commissaires, I, 60, 75. — Tribunal mixte, I, 60. — Protocole du 6 août 1915, I, 61. — Administration française, *ibid.* — Commissaire résident, I, 75. — Pouvoir législatif, I, 243. — Promulgation des lois et décrets, I, 266. — Immigration, I, 380. — Organisation judiciaire, I, 393. — Juridiction nationale, I, 439. — Tribunal mixte, I, 440. — Justice française, I, 441. — Procédure civile de justice de paix, I, 450. — Justice répressive, I, 458. — Tribunal criminel, *ibid.* — Pourvoi en cassation, I, 493. — Recours en annulation, *ibid.* — Mandataires spéciaux, I, 500. — Budget deu condominium, II, 33. — Budget spécial, *ibid.* et 46. — Impôts et taxes, II, 90. — Enregistrement, I, 129. — Position douanière, II, 186. — Régime foncier, II, 235. — Indigènes, *ibid.* — Interdiction d'accéder à la qualité de sujet ou de citoyen français, II, 341-367. — Institutions indigènes, II, 377. — Codification des coutumes, II, 385. — Etat-civil, II, 411. — Justice indigène, II, 475. — Contrat de travail et recrutement des travailleurs, II, 555. — Immigration, II, 562. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 566. — Régime sanitaire, II, 800. — Assistance médicale : médecine de colonisation, II, 822.

Nungs. — Qualité et assimilation, II, 351.

Obligations. — Lois applicables aux colonies, I, 281.

Océanie. — Historique, I, 13. — Marquises, I, 14. — Gambier, I, 15. — Annexion de Taïti, *ibid.* — Iles sous le Vent, *ibid.* — Rapa, Rurutu, Rimatara, I, 16. — Cilpperton, *ibid.* — Contenance, *ibid.* — Décret organique du 28 décembre 1885, I, 69. — Pouvoirs du gouverneur, I, 229. — Délégations économiques et financières, liste complémentaire, II, VII. — Code civil, I. 272. — Code de commerce, I, 287. — Code pénal, I, 297. — Intérêt légal et conventionnel, I, 316. — Immigration, I, 378. — Organisation judiciaire, I, 393. — Tribunal supérieur, I, 418. — Tribunal de 1re instance, I, 423. — Tribunaux de paix, I, 431. — Compétence du conseil du contentieux administratif en matière de douane, I, 439. — Tribunal de commerce, I, 444. — Procédure civile spéciale, I, 450. — Justice répressive, I, 459. — Tribunal criminel, *ibid.* — Chambre des mises en accusation, *ibid.* — Procédure correctionnelle, I, 465. — Pourvoi en cassation, I, 489. — Recours en annulation, *ibid.* — Avocats-défenseurs, I, 500, et liste supplémentaire, II,VIII. — Notaires, I, 514. — Conseil du contentieux administratif, I, 537, et liste complémentaire, II,VIII. — Etablissement des impôts et taxes, II, 85. — Enregistrement et timbre, I, 128. — Législation douanière, liste complémentaire, II, VIII. — Propriété, II, 207. — Régime foncier, II, 230. — Iles Gambier, Tuamotu et Marquises, II, 232. — Iles sous le Vent, II, 233. — Décret du 4 juillet 1932, liste complémentaire, II,VIII. — Expropriation pour utilité publique, II, 253. — Irrigation, II, 170. — Domaine public : droits acquis : II, 281. — Indigènes de Taïti : qualité, II, 333. — Indigènes sujets français, II, 341. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 367. — Institutions indigènes, II, 375. — Codification, I, 384. — Etat-civil, II, 409. — Forme des contrats indigènes à Taïti, II, 414. — Tribunaux indigènes, II, 437. — Justice indigène, II, 471. — Indigénat, II, 512. — Prestations, II, 544. — Travail contractuel, II, 550. — Immigration, II, 563. — Accidents de travail, II, 574. — Bons de caisse, II, 604. — Caisse agricole, II, 643. — Chambres d'agriculture, II, 663. — Chambre de commerce, II, 665. — Routes : classement et entretien, II, 695. — Législation minière, II, 756. — Catégories de substances concessibles, II, 760. — Service des mines, II, 788. — Pénalités en matière d'hygiène, II, 788. — Règlements sanitaires, II, 803. — Assistance médicale : médecins de colonisation, II, 822.

V. *Gambier, Iles sous le Vent, Marquises.*

Octrois. — Villes du Sénégal, II, 194.

Octroi de mer. — Caractère douanier ou non douanier, II, 148. — Jurisprudence, *ibid.* — Législation, II, 153. — Loi du 13 avril 1928, II, 156. — Régime actuel, II, 192. — Conditions, II, 193.

V. *Douane.*

Offices du travail. — Nlle-Calédonie, Madagascar, Afrique occidentale, II, 579. — Office de placement en Indo-Chine, *ibid.*

V. *Travail contractuel.*

Opium. — Convention de La Haye de 1912, I, 65. — Accord et protocole du 11 février 1925, *ibid.* — Monopole, II, 123. — Commerce des stupéfiants, II, 190. — Convention de Genève du 11 février 1925, *ibid.*

Ordonnateur. — Attributions, I, 76. — Suppression, I, 77.

Ordre public colonial. — Notion générale, II, 398. — Dispositions concernant

le respect de la personne et de la dignité humaines, II, 399. — Sacrifices humains, anthropophagie, sorcellerie, *ibid.* — Esclavage, II, 400. — Mise en otage ou gage, II, 401. — Mariage par coemption, II, 402. — Polygamie, *ibid.* — Indignité successorale, *ibid.* — Adoption, II, 403. — Exclusion de la caste, *ibid.* — Etat-civil indigène, *ibid.* — Dispositions assurant la sécurité des transactions et l'exécution des obligations, II, 412. — Preuve des actes et constatation des conventions, *ibid.* — Inde, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 413. — Côte des Somalis, II, 414. — Taïti, *ibid.* — Enregistrement des contrats, *ibid.* — Inde, *ibid.* — Réglementation du commerce asiatique en Indo-Chine, II, 416. — Contrainte par corps, II, 420.

V. *Indigènes.*

Organisation administrative. — Ancien régime, I, 67. — Ordonnances de 1765 et 1766, *ibid.* — Période révolutionnaire, I, 68. — Ordonnances de 1825-27-28, *ibid.* — Sénatus-consulte de 1854, I, 69. — Fonctionnaires, I, 621. — Administration centrale, I, 622. — Fonctionnaires dans les colonies, I, 626. — Services organisés par décrets, I, 627. — Services organisés par arrêtés locaux, I, 647.

Organisation financière. — Services financiers, I, 635. — Généralités, II, 1. — Historique, *ibid.* — Ancien régime : les Compagnies, *ibid.* — Intervention du pouvoir royal, II, 2. — Période révolutionnaire et impériale, *ibid.* — Restauration, II, 3. — Les grandes ordonnances *ibid.* — Monarchie de juillet, II, 4. — Loi du 25 juin 1841, *ibid.* — Sénatus-consulte du 3 mai 1854, II, 5. — Sénatus-consulte du 4 juillet 1866, II, 6. — Décrets constitutifs des autres colonies, II, 7. — Loi de finances du 28 avril 1893, II, 8. — Répartition des dépenses entre l'Etat et les colonies, *ibid.* — Principes, II, 9. — Application : subventions, II, 10. — Contingents, *ibid.* — Contribution aux dépenses militaires, II, 11. — Ecole coloniale, II, 12. — Agence générale des colonies, *ibid.* — Institut national d'agronomie coloniale, *ibid.* — Inspection des colonies, II, 13. — Conseil supérieur des colonies, secrétariat, *ibid.* — Caisse intercoloniale de retraites, *ibid.* — Stations radio-électriques coloniales, II, 14. — Dépenses obligatoires, *ibid.* — Conclusion, II, 15. — Répartition des recettes et dépenses, *ibid.* — Budget de l'Etat, II, 16. — Budget local, II, 20. — Conseils généraux, II, 24. — Conseils coloniaux, II, 29. — Colonies sans conseil général, II, 31. — Délégations financières de Madagascar, *ibid.* — Conseils des intérêts français de l'Indo-Chine, *ibid.* — Colonies sans assemblée élue, *ibid.* — Cameroun et Togo, II, 32. — N^lles^-Hébrides, II, 33. — Emprunts, II, 53. — Caisses et fonds de réserve, II, 59. — Exécution du budget local, II, 63. — Ordonnances, II, 64. — Comptables, II, 66. — Remises des agents de perception, II, 68. — Exécution des recettes et des dépenses, II, 68-68. — Déchéance, II, 69. — Service de trésorerie, mouvement des fonds, II, 71. — Contrôle, II, 72. — Comptes administratifs, II, 74. — Jugement des comptes, II, 75. — Cour des comptes, *ibid.* — Budgets communaux, II, 76. — Régime financier des communes mixtes, commissions municipales, centres urbains et communes indigènes, II, 77.

V. *Budgets, Emprunts.*

Organisation judiciaire. — Conseils supérieurs de l'ancien régime, I, 68. — Exposé, I, 391. — Textes, *ibid.* — Pouvoir législatif, I, 394. — Décrets rendus sur le rapport du ministre de la justice, I, 395. — Pouvoirs des gouverneurs, I, 395. Magistrats, I, 398, 633. — Intérimaires, I, 403. — Serment, I, 408. — Chef du service, I, 411. — Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires, I, 432. — Principes généraux d'organisation judiciaire, I, 446. — Interdiction des tribunaux d'exception, *ibid.* — Séparation des pouvoirs, I, 447. — Publicité des audiences, *ibid.* — Motifs des arrêts et jugements, *ibid.*

V. les diverses colonies.

Oubangui. — Réunion au Congo-Gabon, I, 72.

V. *Afrique équatoriale.*

Oubangui-Chari. — Création, I, 72.

V. *Afrique équatoriale.*

Parlement. — Représentation des colonies, I, 365.

V. *Droit électoral des indigènes.*

Pas géométriques. — Compétence, I, 547 et II, 276. — Définition, II, 271. — Historique, *ibid.* — Limites de la zone, II, 273. — Occupation de la zone, II, 274. — Droit des détenteurs, *ibid.* — Droits acquis, II, 277. — Déclassement, *ibid.*

Passages et déplacements. — Principes, I, 684.

Patentes. — Application aux colonies, II, 117.

Paternité et filiation. — Lois applicables aux colonies, I, 279. — Enfants nés de parents inconnus, II, 358. — Recherche de la paternité, II, 361.

Pêche fluviale. — Compétence, I, 547.

Pécule. — Indo-Chine, II, 548.

V. *Travail contractuel.*

Pensions. — Ministres du culte, I, 354. — Armée coloniale, I, 604. — Pensions d'ancienneté, *ibid.* — Militaires indigènes, I, 606, et liste complémentaire, II, VIII.

— Pensions d'invalidité, I, 608. — Marins indigènes, liste complémentaire, II, VIII. — Pensions civiles, I, 689. — Historique et généralités, *ibid.* — Pensions concédées sur les fonds du trésor public, I, 692. — Assimilation, *ibid.* — Bonification coloniale, I, 695. — Législation actuelle, I, 696. — Dispositions spéciales aux colonies, I, 697. — Caisse intercoloniale de retraites, I, 700. — Fonctionnaires ne faisant partie d'aucun cadre, I, 702. — Dépenses de la caisse intercoloniale, répartition, II, 13.

Personnes morales. — Libéralités en Indo-Chine, II, 246. — Chambres de commerce, II, 669.

Pharmacie. — Exercice, II, 831. — Historique, *ibid.* — Loi du 12 juillet 1916 sur les substances vénéneuses, II, 832. — Application aux colonies, II, 833. — Réglementation nouvelle, II, 834.

V. *Hygiène et santé publique.*

Pilotes et pilotage. — Réglementation, II, 738. — Afrique occidentale : station de Dakar, *ibid.* — Barre du Sénégal, II, 739. — Cochinchine et Tonkin, *ibid.* — Guadeloupe, Guyane, Réunion, N^lle-Calédonie, Océanie, Saint-Pierre et Miquelon, Madagascar, Cameroun, II, 739-740. — Droits de pilotage, II, 740. — Caractère, II, 741. — Contentieux, II, 742. — Sociétés de pilotes, II, 743. — Nature, II, 744. — Responsabilité, II, 745.

Pirates. — Internement et séquestration, II, 504.

Police. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, I, 328. — Sanction des arrêtés, I, 329. — Loi du 8 janvier et décrets du 6 mars 1877, *ibid.* — Conversion en décret, I, 330. — Peines, I, 331. — Mesures de haute police, I, 344. — Voirie, II, 689. — Chemins de fer, II, 728. — Ports et rades, II, 735. — Police sanitaire, II, 792. — Police sanitaire maritime, II, 813.

Polygamie. — Institution non contraire à l'ordre public, II, 402.

V. *Ordre public colonial.*

Ports et rades. — Service, I, 645. — Budget annexe, Dakar, Cameroun, Guadeloupe, Réunion, II, 48. — Taxes perçues au profit des ports autonomes, II, 115. — Chemin de fer et port de la Réunion, II, 48, 716, 732. — Ports faisant l'objet d'un budget annexe, II, 731. — Port de Dakar, *ibid.* — Port de Pointe-à-Pitre, II, 732. — Bassin de radoub de Fort-de-France, *ibid.* — Port de Douala, *ibid.* — Ports concédés à une chambre de commerce : port de Kaolack, II, 733. — Ports ayant l'autonomie administrative et financière, *ibid.* — Ports de Saigon et de Haïphong, *ibid.* — Ports administrés par le service des travaux publics, II, 735. — Personnel, II, 737. — Wharfs, *ibid.*

Portage. — Réglementation, II, 539.

V. *Travail forcé.*

Postes et télégraphes. — Personnel, I, 642.

Pourvoi en cassation. — Principes, I, 480. — Antilles et Réunion, *ibid.* — Décisions susceptibles de pourvoi, I, 481. — Ouvertures, *ibid.* — Qualité, I, 483. — Guyane, I, 486. — Inde, I, 488. — Saint-Pierre et Miquelon, I, 489. — Océanie, *ibid.* — Afrique occidentale et Togo, I, 490. — Afrique équatoriale, *ibid.* — Cameroun, I, 491. — Côte des Somalis, *ibid.* — N^lle-Calédonie, I, 492. — N^lles-Hébrides, I, 493. — Indo-Chine, *ibid.* — Madagascar, I, 495. — Enregistrement des productions, II, 136. — Tribunaux indigènes, II, 476.

Prescription. — Législation applicable aux colonies, I, 284. — Abolition à Madagascar, II, 211. — Suppression sur les immeubles immatriculés, II, 224. — Inexistence en droit annamite, II, 239. — Décret du 21 juillet 1925 en Indo-Chine, II, 245.

Presse. — Régime, I, 347. — Loi du 29 juillet 1881, I, 348. — Législation spéciale, I, 349. — Indo-Chine, *ibid.* — Légalité des décrets, I, 250. — Indigènes, II, 483.

Prestations. — Généralités, II, 544. — Législation locale, *ibid.*

Prêt sur gages. — Objet, II, 638. — Indo-Chine, *ibid.*

V. *Monts-de-piété.*

Prêts sur récoltes pendantes. — Banques coloniales, II, 627. — Concours de l'administration, II, 628. — Mesures spéciales pour le remboursement, II, 629. — Limitation du taux, *ibid.*

V. *Banques coloniales.*

Preuve testimoniale. — Sénégal, I, 455. — Afrique occidentale, II, 412. — Afrique équatoriale, II, 413.

Privilèges et hypothèques. — Législation applicable aux colonies, I, 284.

V. *Hypothèques, Nantissement, Propriété.*

Procédure civile. — Distinction de cinq groupes de colonies, I, 448. — Application du code métropolitain, *ibid.* — Procédure commerciale, I, 449. — Procédure de justice de paix, I, 450. — Procédure spéciale, *ibid.* — Procédure réglée par arrêtés des gouverneurs, I, 452. — Lois modificatives du code, I, 454. — Délais, I, 455-456. — Matière d'enregistrement, II, 138.

V. *Code de procédure.*

Procédure indigène. — Indo-Chine, II, 439. — Arrêté du gouverneur général du 16 mars 1910, *ibid.* — Légalité, *ibid.* — Madagascar, II, 457.

Procédure pénale. — Organisation, I, 461. — Code d'instruction criminelle, *ibid.* Colonies suivant la procédure correctionnelle, I, 465. — Colonies régies par des textes spéciaux, I, 466. — Différences avec la procédure métropolitaine, I, 468. — Ministère public, *ibid.* — Instruction préalable, I, 470. — Flagrants délits, I, 471. — Simple police, *ibid.* — Renonciation à comparaitre, I, 472.— Rapport, I, 473. — Chambre des mises en accusation, *ibid.* — Procédure de jugement, I, 477. — Questions, *ibid.* — Majorité, I, 478. — Motifs, I, 479.

V. *Code d'instruction criminelle.*

Promulgation des lois et décrets. — Gouverneur et gouverneur général, I, 257. — Historique, *ibid.* — Indo-Chine, I, 258. — Afrique occidentale, *ibid.* — Madagascar, I, 259. — Délégation, *ibid.* — Nécessité de la promulgation, *ibid.* — Formes, I, 260. — Simple insertion du texte, I, 261. — Non-reproduction du texte, *ibid.* — Dépendances, I, 262. — Colonies groupées, I, 263. — Délais d'application des textes promulgués, I, 264. — N^lles-Hébrides, I, 266. — Cas d'urgence, I, 267. — Publication des arrêtés, I, 323.

V. *Législation.*

Propriété. — Traité de Versailles, I, 53. — Lois applicables aux colonies, I, 280. — Contentieux, I, 527. — Régime du code civil, II, 203. — Colonies assimilées, *ibid.* — Propriété indigène, II, 204. — Inde, *ibid.* — Afrique occidentale, II, 205. — N^lle-Calédonie, II, 207. — Océanie, *ibid.* — Madagascar, II, 208. — Afrique équatoriale, II, 213. — Cameroun et Togo, II, 214. — Côte des Somalis, *ibid.* — Constatation des droits fonciers des indigènes, II, 206, 212, et liste complémentaire, II, *ibid.* — Aliénation au profit des européens, *ibid.* — Immatriculation, II, 216. — Principes, *ibid.* — Accession des indigènes à l'immatriculation, II, 217. — Propriétés collectives, II, 219. — Effets de l'immatriculation, II, 221. — Etablissement de l'hypothèque par acte sous seing privé, II, 223. — Suppression de la purge, II, 224. — Suppression de la prescription, *ibid.* — Procédure, *ibid.* — Livres fonciers, II, 227. — Conservateur de la propriété foncière : obligations et responsabilité, *ebid.* — Caractère facultatif ou obligatoire de l'immatriculation, II, 228. — Biens du domaine public, II, 229 et 285. — Régimes de l'Océanie, Guyane et N^lles-Hébrides, II, 230. — Régimes de l'Indo-Chine, II, 236. — Nature de la propriété indigène, *ibid.* — Cochinchine : dia-bô, II, 237. — Tonkin : certification, II, 238. — Particularités du droit annamite, *ibid.* — Inexistence de la prescription, II, 239. — Nantissement et vente à réméré, *ibid.* — Conflit des lois française et indigène, II, 240. — Décrets du 21 juillet 1925, II, 242. — Dispositions de droit civil, II, 245. — Nantissement et hypothèque, *ibid.* — Successions : loi personnelle, *ibid.* — Successions annamites, II, 246. — Libéralités aux personnes morales, *ibid.* — Rapport, *ibid.* — Vente à réméré, II, 247. — Constitution ou transfert de droits réels : acte authentique, *ibid.* — Titres fonciers, II, 248. — Opération d'ensemble, *ibid.* — Maintien provisoire du dia-bô, II, 249. — Concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane, II, 250. — Laos, *ibid.* — Institutions indigènes, II, 386.

Propriété commerciale. — Législation, I, 283.

V. *Baux et loyers, Brevets d'invention.*

Propriété littéraire et artistique. — Lois applicables aux colonies, I, 292.

Protectorats. — Définition, I, 41. — Sénégal, I, 42. — Taïti, *ibid.* — Comores, *ibid.* — Madagascar, *ibid.* — Côte des Somalis, *ibid.* — Annam, Tonkin et Cambodge, I, 43. — Laos, I, 44. — Condition juridique, I, 45. — Conseils des intérêts français, I, 144. — Rattachement au ministère des affaires étrangères, I, 215. — Translation au ministère des colonies, *ibid.* — Pouvoir législatif, I, 240. — Législation indigène, I, 241. — Convention avec l'Annam du 6 novembre 1925, *ibid.* — Application des lois métropolitaines, I, 255. — Traités, I, 386. — Conseils du contentieux, I, 556. — Etablissement des impôts et taxes, II, 86-89. — Qualité des indigènes, II, 344.

Protégés français. — V. *Indigènes.*

Puissance paternelle. — Lois applicables aux colonies, I, 279.

Pupilles de la nation. — Extension de la loi métropolitaine aux colonies, I, 611.

Purge. — Suppression pour les immeubles immatriculés, II, 224.

V. *Propriété.*

Recours contre les actes de la puissance publique. — Contrôle des tribunaux et recours pour excès de pouvoir, I, 361. — Actes soustraits à tout recours, I, 524. — Contrats, *ibid.* — Ventes domaniales, R. 525.

V. *Excès de pouvoir.*

Recours en annulation. — Antilles et Réunion, I, 485. — Guyane, I, 487. — Inde, I, 488. — Saint-Pierre et Miquelon, I, 489. — Océanie, *ibid.* — Afrique occidentale et Togo, I, 490. — Afrique équatoriale, *ibid.* — Cameroun, I, 491. — Côte des Somalis, *ibid.* — N^lle-Calédonie, I, 492. — N^lles-Hébrides, I, 493. — Indo-Chine, *ibid.* — Madagascar, I, 496.

V. *Pourvoi en cassation.*

Recrutement. — Citoyens français, I,

579. — Organisation, I, 580. — Engagements, rengagements et commissions, I, 581. — Indigènes, I, 582. — Originaires des quatre communes du Sénégal, I, 583. — Togo et Cameroun, I, 584. — Indigènes d'Afrique et d'Océanie, *ibid.* — Indigènes d'Asie, I, 586. — Affectations à l'armée coloniale, I, 592.

V. *Armée coloniale.*

Récusation. — Peines, I, 455. — Conseils du contentieux administratif, I, 558.

Référé. — Institution en matière commerciale, I, 456.

Régime minier. — V. *Mines.*

Régime monétaire. — Exposé, II, 581. — Historique, *ibid.* — Ancien régime : monnaies métalliques, *ibid.* — Epoque révolutionnaire, II, 585. — Introduction de la computation métropolitaine en 1892, *ibid.* — Banques d'émission, II, 586. — Insuffisance des mesures d'assimilation, II, 587. — Bons de caisse, *ibid.* — Système monétaire de la Cochinchine, II, 588. — Législation actuelle, II, 590. — Division des systèmes monétaires, *ibid.* — Colonies ayant le franc pour unité monétaire, II, 591. — Anciennes colonies, *ibid.* — Algérie, Tunisie et Maroc, II, 592. — Afrique centrale et équatoriale, *ibid.* — Togo et Cameroun, *ibid.* — Madagascar, II, 593. — Océanie et Nlle-Calédonie, *ibid.* — Mesures récentes, II, 594. — Possessions françaises ayant une monnaie de compte spéciale, II, 595. — Indo-Chine, *ibid.* — Piastres et sapèques, II, 595-596. — Fonctionnement des systèmes monétaires coloniaux, II, 597. — Généralités, *ibid.* — Gold point, *ibid.* — Antilles, *ibid.* — Madagascar, II, 598. — Algérie et Tunisie, II, *ibid.* — Maroc, II, 599. — Indo-Chine, II, 600. — Bons de caisse et jetons métalliques, II, 603. — Problèmes juridiques résultant des régimes monétaires coloniaux, II, 608. — Détermination par contrat de la monnaie de paiement, II, 609.

V. *Monnaies.*

Registre du commerce. — Loi applicable aux colonies, I, 295. — Règlements, *ibid.*

V. *Commerce et industrie.*

Renonciation au statut personnel. — Impossibilité, II, 370. — Exception, Inde, *ibid.* — Formes, II, 371. — Effets, II, 372.

V. *Inde, Indigènes.*

Réquisitions militaires. — Réglementation, I, 614.

Résidents supérieurs. — Etablissement, I, 70. — Pouvoirs, I, 336.

V. *Gouverneurs.*

Responsabilité. — Etat, colonies et administrations publiques, I, 363, 709. — Communes, I, 365. — Compétence, I, 528. — Collectivités administratives, I, 532. — Responsabilité civile des colonies du fait de leurs agents, I, 709. — Comptables, II, 67. — Agents de perception, II, 101. — Conservateur de la propriété foncière, II, 227. — Villages et collectivités, en cas d'insurrection, II, 505. — Service du pilotage, II, 745.

Responsabilité des fonctionnaires. — Principes, I, 361, 709. — Compétence, I, 528.

Réunion. — Historique, I, 12. — Contenance, I, 13. — Ordonnance organique du 21 août 1925, I, 68. — Code civil, I, 270. — Code de commerce, I, 286. — Code pénal, I, 296-297. — Immigration, I, 380. — Organisation judiciaire, I, 391. — Cour d'appel, I, 415. — Tribunaux de 1re instance, I, 419. — Tribunaux de commerce, I, 445. — Code de procédure civile, I, 448. — Justice répressive, I, 457. Cour d'assises, *ibid.* — Chambre des mises en accusation, *ibid.* — Code d'instruction criminelle, I, 461. — Pourvoi en cassation, I, 480. — Recours en annulation, I, 485. — Notaires, I, 509. — Conseil du contentieux administratif, I, 533. — Chemins : compétence, I, 544. — Chemin de fer et port, II, 48 et 716. — Emprunts, II, 58. — Régime financier des communes, II, 76. — Taxes communales, II, 106. — Expropriation pour utilité publique, II, 252. — Abandon du domaine à la colonie, II, 292. — Législation forestière, II, 295. — Personnes de couleur, II, 329. — Immigration, II, 559. — Code du travail et de la prévoyance sociale, II, 568. — Accidents du travail : loi du 9 avril 1898, II, 571. — Conseils de prudhommes, II, 575. — Bons de caisse, II, 604. — Banque de la Réunion, II, 614. — Caisses d'épargne, II, 631. — Prêts aux victimes du cyclone, II, 636. — Crédit mutuel agricole, II, 646. — Chambre de commerce, II, 660. — Commission consultative du travail et de l'agriculture, II, 662. — Hygiène : réglementation locale, II, 799. — Enseignement de la médecine, II, 816.

Rhums. — Admission en France des rhums coloniaux, II, 186. — Législation du contingentement, *ibid.*

V. *Alcool.*

Routes et chemins. — Compétence, I, 544. — Classement : Indo-Chine, II, 693.

V. *Chemins, Voirie.*

Saigon-Cholon (Région de). — Institution, I, 174. — Budget propre, II, 52. — Règlement d'application, liste complémentaire, II. VII. — Voirie urbaine, II, 696.

Saint-Barthélemy. — Historique, I, 6. — Rétrocession, I, 7.

V. *Guadeloupe.*

Saint-Paul et Amsterdam. — Histori-

que, I, 28. — Rattachement à Madagascar, I, 74.
V. *Madagascar.*

Sainte-Marie. — Historique, I, 29. — Indigènes : qualité, II, 329. — Droit électoral, II, 514.
V. *Indigènes, Madagascar.*

Saint-Pierre (Ville de). — Suppression et rétablissement, I, 159.
V. *Martinique.*

Saint-Pierre et Miquelon. — Historique, I, 5. — French shore, *ibid.* — Contenance, I, 6. — Ordonnance organique du 18 septembre 1844, I, 69. — Gouverneur remplacé par un administrateur, liste supplémentaire, II. — Code civil, I, VII. 270. — Code de commerce, I, 286. — Code pénal, I, 297. — Organisation judiciaire, I, 393. — Tribunal supérieur, I, 417. — Tribunal de 1re instance, I, 422. — Procédure commerciale en matière civile, I, 449. — Justice répressive, I, 461. — Tribunal criminel, *ibid.* — Procédure pénale, I, 466. — Pourvoi en cassation, I, 489. — Recours en annulation, *ibid.* — Avocats-défenseurs, I, 504. — Notaires, I, 514. — Conseil du contentieux administratif, I, 533. — Enregistrement, II, 129. — Modification du régime douanier en 1911, II, 173. — Expropriation pour utilité publique, II, 253. — Caisse d'épargne, II, 631. — Chambre de commerce, II, 665.

Saisie. — Rentes constituées, I, 454. — Saisie immobilière, I, 454-455. — Saisie-exécution, I, 456.

Saisie-arrêt. — Loi du 17 juillet 1907, I, 456. — Compétence au cas où le tiers-saisi est français, II, 432.

Santé. — V. *Hygiène et santé publique.*

Scellés. — Loi du 2 juillet 1909, I, 456.

Secours mutuels. — Loi applicable aux colonies, I, 293.
V. *Mutualité.*

Secrétaires généraux. — Colonies autonomes et groupées, I, 114. — Décret des 21 mai 1898 et 2 juillet 1913, I, 115. — Exceptions, I, 117. — Gouvernements généraux, *ibid.* — Madagascar, *ibid.* — Afrique occidentale, I, 118. — Afrique équatoriale, *ibid.* — Indo-Chine, I, 119. — Territoires sous mandat, I, 120. — Recrutement, *ibid.* — Remplacement, I, 121. — Suppression du corps spécial, I, 628. — Personnel des secrétariats généraux, *ibid.*

Sel. — Monopole de la vente en Indo-Chine, II, 123.
V. *Impôts et taxes.*

Sénatus-consulte du 3 mai 1854. — Répartition du pouvoir législatif, I, 233. — Régime des décrets, I, 234, 237. — Survivance après 1870, I, 235.
V. *Constitution de 1852.*

Sénégal. — Historique, I, 19, 21. — Ordonnance organique du 7 septembre 1840, I, 69. — Suppression des pays de protectorat, I, 72. — Conseil colonial, I, 129. — Code civil, I, 271 et II, 375. — Code de commerce, I, 286. — Code pénal, I, 297. — Procédure civile spéciale, I, 450. — Preuve testimoniale, I, 455. — Délais, *ibid.* — Code d'instruction criminelle, I, 461. — Avocats-défenseurs, I, 498. — Notaires, I, 514. — Originaires des quatre communes, service militaire, I, 583. — Pouvoirs du conseil colonial en matière d'impôts, II, 103. — Octrois, II, 194. — Indigènes des communes de plein exercice, II, 330. — Statut des indigènes, II, 375. — Justice indigène dans les communes de plein exercice, II, 458. — Tribunaux musulmans, *ibid.* — Autres territoires, II, 461. — Droits électoraux des Sénégalais, II, 516. — Loi du 29 septembre 1916, *ibid.* — Restriction à la colonie, *ibid.* — Elections locales, II, 520. — Elections au conseil colonial, II, 522.
V. *Afrique occidentale, Dakar.*

Séparation de biens. — Loi du 28 mars 1931, I, 457.

Séparation des pouvoirs. — Principes, I, 447, 521, 523.
V. *Droit administratif colonial.*

Services civils de l'Indo-Chine. — Organisation, I, 632. — Attributions, *ibid.* — Personnel subalterne, I, 633. — Avancement, *ibid.*
V. *Administrateurs des colonies.*

Servitudes. — Lois applicables aux colonies, I, 280.
V. *Propriété.*

Siam. — Conventions diplomatiques, I, 389. — Statut des siamois en Indo-Chine, II, 351.

Siemreap. — Condition du territoire, I, 44.

Sisophon. — Condition du territoire, I, 44.

Sociétés commerciales. — Lois applicables aux colonies, I, 293.

Sociétés coopératives agricoles. — Afrique occidentale, II, 655.
V. *Agriculture.*

Sociétés françaises. — Crédit mutuel agricole, II, 651.
V. *Agriculture.*

Sociétés indigènes. — Prévoyance, secours et prêts mutuels agricoles, II, 647-652. — Crédit mutuel agricole, II, 649.
V. *Mutualité.*

Société des nations. — Mandats, I, 49, 50. — Opium, I, 65. — Pouvoir législatif dans les territoires, I, 243. — Résolutions du conseil concernant les indigènes des territoires sous mandat, II, 346.

Société à responsabilité limitée. — Extension de la législation métropolitaine, I, 294, et liste complémentaire, II, VII.

Sociétés secrètes. — Interdiction, I, 352.

Solde. — Principes, I, 673. — Décret du 2 mars 1910, *ibid.* — Différentes sortes de solde, I, 674. — Solde de présence et de permission, *ibid.* — Solde de congé, I, 675. — Solde de détention, de captivité et de disponibilité, I, 676. — Allocations accessoires, I, 677. — Supplément colonial, I, 678. — Indemnités diverses, *ibid.* — Privation de solde, I, 681. — Retenues, *ibid.* — Délégation, *ibid.* — Ordonnancement et paiement, *ibid.* — Monnaie locale, I, 682. — Tarifs, *ibid.* — Imputation aux budgets locaux, *ibid.* — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, I, 683. — Arrêtés sur la solde, I, 684. — Compte d'assistance, I, 687. — Indemnité de réinstallation, I, 688.

V. *Fonctionnaires.*

Solde militaire. — Troupes coloniales, I, 603.

V. *Armée coloniale.*

Soudan. — Colonie, I, 24, 72.

V. *Afrique occidentale.*

Stations radio-électriques. — Répartition des dépenses, II, 14.

V. *Electricité.*

Statut. — Statut des immeubles, II, 206, 240. — Renonciation au statut personnel, II, 370. — Indigènes du Sénégal, II, 375. — Arrêté de promulgation du code civil du 5 novembre 1830, *ibid.*

V. *Indigènes, Propriété, Renonciation au statut personnel.*

Stupéfiants. — Convention de Genève du 11 février 1925, II, 190.

V. *Opium.*

Subdivisions territoriales. — Colonies autonomes, I, 146. — Territoire de l'Inini, I, 147. — Madagascar, I, 148. — Indo-Chine, I, 149. — Afrique occidentale, I, 151. — Afrique équatoriale, I, 154. — Territoires sous mandat, I, 155.

Substances vénéneuses. — Loi du 12 juillet 1916, II, 832. — Application aux colonies, II, 833.

Successions et testaments. — Lois applicables aux colonies, I, 280.

Successions. — Indo-Chine : loi personnelle, II, 245. — Successions annamites, II, 246. — Rapport, *ibid.*

Successions vacantes. — V. *Curatelle.*

Sujets français. — V. *Indigènes.*

Syndicats agricoles indigènes. — Institution en Cochinchine, II, 648.

V. *Agriculture.*

Syndicats professionnels. — Application de la loi du 21 mars 1884, II, 579.

Tchad. — Territoire militaire, I, 72.

V. *Afrique équatoriale.*

Terre Adélie. — Historique, I, 29. — Rattachement à Madagascar, I, 74. — Concessions et mines, II, 756.

Terres vacantes et sans maître. — V. *Domaine.*

Territoire colonial. — Historique, I, 1. — Caractère, *ibid.* — Situation actuelle, I, 2. — Lois constitutionnelles, *ibid.* — Cessions, échanges et adjonctions, I, 3. — Extension à l'intérieur, *ibid.* — Dépendances géographiques, *ibid.* — Nature de la souveraineté de la France, I, 4. — Hanoï, Haïphong et Tourane, I, 32, 44. — Côte des Somalis, I, 42. — Battambang, Siemreap et Sisophon, I, 44. — Laos, *ibid.* — Pays de protectorat, I, 45. — Occupation, I, 62. — Acte de Berlin et convention de Bruxelles, *ibid.* — Territoire étranger : chemin de fer, II, 712.

V. *Subdivisions territoriales.*

Territoires sous mandat. — Historique, I, 47. — Cameroun, *ibid.* — Togo, *ibid.* — Traité de Versailles, *ibid.* et 388. — Fondement juridique du mandat, I, 49. — Etablissement du mandat, I, 50. — Souveraineté, I, 51. — Etats-Unis, *ibid.* — Obligations de la puissance mandataire, I, 52. — Propriété, I, 53, 54. — Liberté de conscience, I, 54. — Liberté religieuse, *ibid.* — Missions, *ibid.* — Organisation administrative, financière et judiciaire, I, 55. — Rattachement au ministère des colonies, I, 215. — Pouvoir législatif, I, 243. — Application des lois métropolitaines, I, 255. — Nationalité et naturalisation, I, 308. — Qualité des indigènes, II, 345. — Résolutions du conseil de la Société des nations, II, 346.

Timbre-taxe. — Institution, II, 130. — Afrique occidentale, *ibid.* — Afrique équatoriale, II, 132. — Cameroun et Togo, *ibid.* — N^lle^-Calédonie, II, 133.

V. *Enregistrement et timbre.*

Togo. — Historique, I, 47. — Délimitation, *ibid.* — Commissaire de la République, I, 74. — Intérêt légal et conventionnel, I, 317. — Immigration, I, 379. — Organisation judiciaire, I, 392. — Tribunal de 1re instance, I, 426. — Procédure civile de justice de paix, I, 450. — Procédure pénale, I, 462. — Pourvoi en cassation, I, 490. — Recours en annulation, *ibid.* — Budget spécial, II, 32. — Emprunts, II, 58. — Timbre-taxe, II, 132. — Propriété, II, 214. — Attribution du domaine au territoire, II, 293. — Législation forestière, II, 299. — Aliénations, locations et concessions domaniales, II, 308. — Accession des indigènes à la qualité de français, II, 368. — Coutumier général indigène, II, 385. — Etat-civil, II, 411. — Contrainte par corps, II, 425. — Tribunaux indigènes, II, 438. — Justice indigène, II, 476. — Loi pénale indigène, II, 493. — Indigénat, II, 510. — Travail forcé, II, 539. — Prestations, II, 545. — Travail contractuel, II, 555. — Emigra-

tion des travailleurs indigènes, II, 566. — Bons de caisse, II, 607. — Chambre de commerce, II, 663. — Législation minière, II, 755. —Catégories de substances concessibles, II, 760. — Protection de la santé publique, II, 811. — Assistance médicale, II, 821.

Tonkin. — Historique, I, 30. — Protectorat, I, 43. — Résident supérieur, I, 70. — Kinh-luoc, I, 242. — Suppression, *ibid.* — Commissions criminelles, I, 447. — Compétence en matière de contestations de terrains entre villages indigènes, I, 199, 571. — Etat-civil, II, 405. — Justice indigène, II, 445. — Code des juridictions annamites, *ibid.* — Deuxième chambre de la Cour d'appel de Hanoï, II, 447. — Commissions criminelles, I, 447, II, 496. — Internement et séquestration des pirates et insurgés, II, 504. — Elections aux conseils administratifs des villages, II, 526. — Elections aux conseils provinciaux, *ibid.* — Elections à la chambre des représentants du peuple, *ibid.* — Prestations, II, 544. — Emigration des travailleurs indigènes, II, 567. — Chambres de commerce et d'agriculture, II, 669-671. — Pilotage, II, 739.

V. *Indo-Chine.*

Traite. — Traité de Versailles, I, 52.

V. *Esclavage.*

Traités. — Application aux colonies, I, 246. — Conclusion, I, 385. — Pays de protectorat, I, 386. — Traités spéciaux aux colonies, I, 387. — Enumération, I, 387. — Application et interprétation, I, 389.

Traités de commerce. — Japon, I, 388.

Traité d'Amiens. — Saint-Pierre et Miquelon, I, 5. — Guyane, I, 8.

Traité de Hué du 5 juin 1862. — Cochinchine, I, 30.

Traité de Hué du 6 juin 1864. — Protectorat de l'Annam, I, 31.

Traité de Londres du 8 avril 1904. — French shore, I, 6. — Afrique occidentale, I, 22. — Iles de Los, *ibid.*

Traité d'Oudong du 11 août 1863. — Cambodge, I, 32.

Traité de Paris du 10 février 1763. — Guadeloupe, I, 6. — Martinique, I, 8. — Inde, I, 11.

Traité de Paris du 30 mai 1814. — Saint-Pierre et Miquelon, I, 5. — Guyane, I, 8. — Inde, I, 11. — Réunion, I, 13.

Traité de Paris du 20 août 1877. — Rétrovession de Saint-Barthélemy, I, 7.

Traité de Pnom-Penh du 17 juin 1884. — Cambodge, I, 32.

Traité de Tien-tsin du 9 juin 1865. — Chine, I, 31.

Traité d'Utrecht. — Terre-Neuve, I, 5. — Saint-Pierre et Miquelon, *ibid.* — Guyane, I, 8.

Traité de Versailles du 3 septembre 1783. — Saint-Pierre et Miquelon, I, 5.

Traité de Versailles de 1919. — Cameroun, I, 39, 47. — Togo, I, 47. — Mandats, I, 47, 49. — Clauses coloniales, I, 47. — Colonies allemandes, I, 48. — Relations commerciales et de droit privé, *ibid.* — Nationaux allemands, *ibid.* — Réparation des dommages de guerre, I, 49. — Armes et munitions, *ibid.* — Indigènes, *ibid.* — Résumé, I, 388.

Traité de Washington du 13 décembre 1921. — Possessions insulaires, I, 389.

Travail. — Traité de Versailles, I, 52. — Législation, II, 533. — Abolition de l'esclavage, *ibid.*

Travail contractuel. — Généralités, II, 546. — Indo-Chine, II, 547. — N^lle^-Calédonie, II, 550. — Océanie, *ibid.* — Madagascar, II, 551. — Afrique occidentale, II, 552. — Afrique équatoriale, II, 553. — Cameroun, II, 554. — Togo, II, 555. — N^lles^-Hébrides, *ibid.* — Emport d'avances, *ibid.* — Code du travail et de la prévoyance sociale, II, 568. — Accidents du travail, II, 570. — Conseils de prudhommes, II, 575. — Conciliation et arbitrage, *ibid.* — Commissions de conciliation, II, 576. — Contrat de louage de services, II, 577. — Offices du travail, II, 579. — Offices de placement, *ibid.* — Travail maritime, II, 580. — Commissions consultatives du travail et de l'agriculture, II, 662.

V. *Accidents du travail.*

Travail forcé. — Définition, II, 534. — Généralités, *ibid.* — Dispositions du droit international, *ibid.* — Convention de Genève du 25 septembre 1926, II, 535. — Conditions, *ibid.* — Projet de convention non accepté par la France, II, 536. — Décret du 21 août 1930, *ibid.* — Colonies particulières, II, 538. — Indo-Chine, *ibid.* — Madagascar, *ibid.* — Afrique occidentale et équatoriale, II, 539. — Cameroun et Togo, *ibid.* — Régime de l'indigénat, *ibid.* — Portage, *ibid.* — Utilisation des contingents militaires pour l'exécution de travaux d'intérêt général, II, 540. — Travail public obligatoire en N^lle^-Calédonie, *ibid.*

Travail obligatoire. — Définition, II, 541. — Vagabondage, II, 542. — Cultures obligatoires, II, 543. — Ensemble des colonies, *ibid.* — Afrique équatoriale, *inid.* — Cameroun, *ibid.*

Travail des prestataires. — V. *Prestations.*

Travaux publics. — Comité des travaux publics, I, 217. — Torts et dommages : compétence, I, 542. — Personnel, I, 643, II, 686. — Budget annexe, Madagascar, II, 48. — Utilisation des contingents militaires, II, 540. — Organisation, II,

686. — Services du ministère, *ibid.* — Cadre général, ***ibid.*** — Cadres locaux, *ibid.* — Cadres auxiliaires, II, 688. — Budgets spéciaux, II, 689. — Exécution, II, 690. — Marchés, *ibid.* — Clauses et conditions générales, *ibid.* — Contentieux, II, 691. — Administration de ports, II, 733.

Trésoreries. — Service de trésorerie : mouvement des fonds, II, 71. — Contrôle, II, 72.

V. *Organisation financière.*

Tribunal criminel. — N^lles-Hébrides, I, 458. — Océanie, I, 459. — Saint-Pierre et Miquelon, I, 461.

V. *Organisation judiciaire.*

Tribunaux de commerce. — Historique, I, 443. — Organisation actuelle, I, 445. — Compétence à l'égard des asiatiques en Indo-Chine, II, 418.

V. *Organisation judiciaire.*

Tribunaux pour enfants. — Décret du 30 novembre 1928, I, 461.

Tribunaux d'exception. — Interdiction, I, 446. — Cours prévotales, *ibid.* — Commissions criminelles au Tonkin, I, 447.

V. *Organisation judiciaire.*

Tribunaux militaires. — Institution, I, 446. — Organisation, I, 594. — Siège et composition, *ibid.*

Tribunaux de première instance. — Antilles et Réunion, I, 419. — Guyane, I, 420. — Inde, I, 421. — Saint-Pierre et Miquelon, I, 422. — Côte des Somalis, *ibid.* — N^lle-Calédonie, I, 423. — Océanie, *ibid.* — Afrique occidentale, I, 424. — Afrique équatoriale, *ibid.* — Indo-Chine, *ibid.* — Madagascar, I, 426. — Togo, *ibid.* — Cameroun, *ibid.*

V. *Organisation judiciaire.*

Tribunaux supérieurs. — Saint-Pierre et Miquelon, I, 417. — Côte des Somalis, I, 418. — Océanie, *ibid.* — Cameroun, *ibid.*

V. *Organisation judiciaire.*

Tutelle. — Lois applicables aux colonies, I, 280.

Urbanisme. — Plans d'aménagement et d'extension des villes, II, 259.

Usure. — Traité de Versailles, I, 53

Vagabondage. — Décrets des 27 avril 1848 et 13 février 1852, II, 542. — Madagascar, *ibid.* — Annam, *ibid.*

V. *Indigènes.*

Vente à réméré. — Institution en Indo-Chine, II, 239. — Décrets du 21 juillet 1925, II, 247.

V. *Loi indigène.*

Ventes domaniales. — Compétence judiciaire, I, 525.

V. *Domaine.*

Ventes judiciaires. — Loi du 2 juin 1841, I, 454. — Loi du 23 octobre 1884, I, 455.

Vétérinaires. — Service, I, 646.

Villages. — Tonkin, I, 199, 571. — Compétence du résident supérieur en matière de contestations de terrains, *ibid.* — Elections aux conseils administratifs, II, 526.

Voies publiques. — V. *Conseil du contentieux administratif, Routes, Voirie.*

Voirie. — Compétence, I, 545. — Généralités, II, 693. — Indo-Chine, *ibid.* — Autres colonies, II, 694. — Madagascar, *ibid.* — Antilles et Réunion, II, 695. — N^lle-Calédonie, *ibid.* — Océanie, *ibid.* — Afrique occidentale, *ibid.* — Voirie urbaine, II, 696. — Municipalités de Saigon, Hanoï et Haïphong, *ibid.* — Région de Saigon-Cholon, *ibid.* — Conservation et usage des voies publiques, II, 697. — Circulation et roulage, *ibid.* — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, II, 699. — Contraventions : compétence, I, 545, II, 700. — Procédure, I, 561.

V. *Routes.*

Wallis et Futuna. — Historique, I, 17. — Organisation judiciaire, I, 443. — Budget annexe, II, 46.

Wharfs. — Réglementation, II, 737.

V. *Ports et rades.*

Yunnan. — Chemin de fer, II, 705.

V. *Chemins de fer, Indo-Chine.*

ERRATA

TOME Ier.

P. XIX, § 180 : au lieu de : 437, lire : 439.
P. 5, l. 12 d'en bas : au lieu de : 1914, lire : 1814.
P. 6, l. 6 d'en bas : au lieu de : 1963, lire : 1763.
P. 124, l. 8 : supprimer les mots : ou coloniaux.
P. 134, note 2 : au lieu de : R. 1926, 1, 77, lire : R. 1926, 3, 77.
P. 134, note 3 : au lieu de : R. 1928, 1, 157, lire : R. 1928, 3, 157.
P. 139, l. 31 : au lieu de : chinois, lire : choisis.
P. 145, dernière ligne : au lieu de : définiifs, lire : définitifs.
P. 160, l. 1 d'en bas : au lieu de : 15 novembre 1879, lire : 15 octobre 1879.
P. 161, l. 20 : au lieu de : 31 mai, lire : 13 mai.
P. 169, l. 17 : au lieu de : reconde, lire : seconde.
P. 170, note 2 : au lieu de : R. 1020, lire : R. 1920.
P. 186, l. 27 : au lieu de : parmis, lire : permis.
P. 191, note 5 : au lieu de : 386, lire : 387.
P. 197, l. 8 d'en bas : au lieu de : arrêtés, lire : arrêtée.
P. 197, l. 4 d'en bas : au lieu de : arrêté, lire : arrête.
P. 198, l. 3 : au lieu de : électorale, lire : élective.
P. 200, l. 4 d'en bas : au lieu de : qu, lire : qui.
P. 201, l. 6 d'en bas : au lieu de : l'arrêt, lire : l'arrêté.
P. 202, l. 9 : au lieu de : *Commissions provinciales*, lire : *Conseils provinciaux.*
P. 202, note 6 : au lieu de : 651, lire : 656.
P. 203, l. 8 : au lieu de : reconstitué, lire : reconstituée.
P. 203, l. 15 : supprimer : 3° de fonctionnaires et notables nommés par le résident supérieur.
P. 203, note 3 : au lieu de : 14 mars, lire : 3 mars.
P. 204, l. 27 : au lieu de : 24 avril, lire : 24 février.
P. 205, note 6 : au lieu de : 1909, lire : 1900.
P. 216, l. 18 : au lieu de : 27 janvier, lire : 29 janvier.
P. 217, l. 18 : au lieu de : 21 novembre 1914, lire : 21 novembre 1915.
P. 217 : les notes 9, 10 et 11 doivent prendre les numéros respectifs 10, 11 et 9.
P. 221, l. 3 d'en bas : au lieu de : 67, lire : 51.
P. 224, note 4 : au lieu de : 589, lire : 889.
P. 235, l. 17 : au lieu de : 1853, lire : 1854.
P. 237, note 2, l. 3 : au lieu de : R. 1926, 1, 166, lire : R. 1926, 3, 166.
P. 237, note 2, l. 17 : au lieu de : R. 1915, 1, 126, lire : R. 1915, 3, 126.
P. 254, l. 15 : au lieu de : paraissait, lire : paraissent.
P. 255, note 1, l. 11 : au lieu de : S. 1908, 1, 51, lire : S. 1909, 1, 51.
P. 257, l. 11 d'en bas : au lieu de : 1925, lire : 1825.
P. 260, l. 16 : au lieu de : Cour ce cassation, lire : Cour de cassation.
P. 269, l. 4 d'en bas : au lieu de : applicables, lire : applicable.
P. 271, l. 27 : supprimer le mot : civile.
P. 297, l. 7 : au lieu de : arrêts, lire : arrêtés.
P. 315, note 5 : au lieu de : Delabarre et Nanteuil, lire : Delabarre de Nanteuil.
P. 321, l. 19 : au lieu de : exécutoire, lire : exécutoires.
P. 336, l. 15 : au lieu de : *Colonies groupées en gouvernements supérieurs. — Lieutenants-gouverneurs et résidents généraux*, lire : *Colonies groupées en gouvernements généraux. — Lieutenants-gouverneurs et résidents supérieurs.*
P. 352, l. 20 : au lieu de : 291, 292 et 294, lire : 291, 292, 293 et 294.
P. 365, l. 7 : après : la loi du 6 avril 19 4, ajouter : sauf aux Antilles et à la Réunion (loi du 4 janvier 920, R, 1920, 1, 593. V. plus haut, ch. II, § 64, p. 158).
P. 368, l. 11 : au lieu de : 1888, lire : 1881.
P. 368, note 3 : après : 22 juillet, ajouter : 1908.
P. 368, note 3 : au lieu de : 279, lire : 278.
P. 369, l. 23 : au lieu de : sans renvoyer à aucune loi, se borne à déclarer, lire : renvoie à la loi du 15 mars 1849, et déclare.
P. 381 : rétablir le n° de la page, au lieu de : 351.
P. 394, l. 18 : au lieu de : trbunaux, lire : tribunaux.
P. 405, l. 20 : au lieu de : 1985, lire : 1895.
P. 434, l. 9 d'en bas : au lieu de : Guyane, lire : Guyane.
P. 438, l. 5 d'en bas : au lieu de : disposent, lire : disposaient.

P. 464, l. 7 : au lieu de : modifiant l'article 94, lire : complétant les articles 174 et 203.

P. 481, l. 24 : au lieu de : 1928, lire : 1828.

P. 483, note 6 : au lieu de : R. 1912, 1, 108. lire : R. 1912, 3, 108.

P. 533, l. 14 : supprimer : à Saint-Pierre et Miquelon.

P. 533, note 2 : supprimer : Pour Saint-Pierre et Miquelon, art. 8 du décret du 4 février 1906 (R. 1906, 1, 100).

P. 534, l. 2 : au lieu de : sptembre, lire : septembre.

P. 534, l. 6 d'en bas : au lieu de : gouverneument, lire : gouvernement.

P. 546, l. 1 d'en bas : au lieu de : la loi métropolitaine, lire : le décret-loi métropolitain.

P. 552, l. 4 : au lieu de : R. 1923, lire : R. 1924.

P. 552, l. 5 : au lieu de : R. 1929, 3, 42, lire : R. 1929, 3, 41.

P. 609, l. 14 : au lieu de : retaite, lire : retraite.

P. 638, l. 10, au lieu de : douaenes, lire : douanes.

P. 683, l. 24, au lieu de : entretenu, lire : entretenus.

TOME II.

P. 34, l. 7 et 11 : au lieu de : décret, lire : arrêté du haut commissaire.

P. 43, l. 8 d'en bas : au lieu de : 18 octobre 1901, lire : 18 octobre 1904.

P. 51, l. 2 d'en bas, au lieu de : Inod-Chine, lire : Indo-Chine.

P. 59, l. 20 : au lieu de : 12 juillet, lire : 10 juillet.

P. 59, note 7 : au lieu de : 282, lire : 281.

P. 114, l. 4 d'en bas : au lieu de : (11), lire : (12).

P. 114, l. 2 d'en bas : au lieu de : (12), lire : (13).

P. 125, l. 11 : au lieu de : le décret, lire : l'arrêté.

P. 126, l. 2 d'en bas, au lieu de : Antilles et Guyane. lire : Antilles, Réunion et Guyane.

P. 129, l. 12 : au lieu de : 30 juin, lire : 13 juin.

P. 205, note 1 : au lieu de : s'appliquant, lire : s'appliquent.

P. 211, l. 9 d'en bas : au lieu de : immatriuclation, lire : immatriculation.

P. 284, l. 3 : au lieu de : les déclassements sont prononcés par le gouverneur général, sauf approbation du ministre des colonies, — lire : les déclassements sont prononcés par le lieutenant-gouverneur, sauf approbation par le gouverneur général. Exception est faite pour les portions du domaine public affectées par décret et les ouvrages de fortification, qui ne peuvent être déclassés que par décret.