

Les colonies

De 1669 à 1894, les colonies dépendent du secrétariat d'État, puis du ministère de la Marine (**paragraphe 1**). Leur régime administratif présente, jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, des similitudes avec celui des forces navales, et les administrateurs de la Marine – Commissaires et contrôleurs – assurent, aux colonies, une fonction analogue à celle qu'ils remplissent dans les arsenaux (**paragraphe 2**). La reprise de l'expansion coloniale, durant la Monarchie de Juillet, remet en cause ces liens entre l'administration de la Marine et l'administration coloniale. Les colonies acquièrent progressivement leur autonomie, consacrée en 1894, par la création du ministère des Colonies.

Les colonies, une branche du ministère de la Marine

L'organisation administrative des colonies émerge, progressivement, aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles. Dès cette époque, la compétence du secrétaire d'État à la Marine est reconnue (**A**). Cette compétence est confirmée sous la Révolution puis au début du XIX^{ème} siècle, et le ministère de la Marine reste le ministère de tutelle des colonies jusqu'en 1894 (**B**).

A – Le premier espace colonial

Les traits essentiels de l'administration coloniale sont fixés dès le XVIII^{ème} siècle (**1**), et restent à la base des réformes révolutionnaires et impériales (**2**).

1 – L'Ancien Régime

Les colonies deviennent de la compétence du secrétariat d'État à la Marine quand la fonction est créée pour Colbert, en 1669¹⁴³⁴. La dépendance des colonies vis-à-vis de la flotte, tant pour leur défense que pour la sécurité des liaisons commerciales avec la métropole, fonde cette attribution¹⁴³⁵. L'organisation administrative des colonies est progressivement fixée de la seconde moitié du XVII^{ème} siècle au début du XVIII^{ème} siècle (**a**). Les commissaires de la Marine interviennent en la matière. Au XVIII^{ème} siècle, leur domaine de compétences, en matière coloniale, dépasse le seul cadre de l'administration des forces navales (**b**).

a – L'organisation administrative des colonies

Durant l'Ancien Régime, l'organisation administrative des colonies est marquée par la diversité. Certaines relèvent directement du secrétariat d'État à la Marine, d'autres indirectement, en raison de l'existence de compagnies coloniales, créées sur le modèle hollandais.

En effet, dans un premier temps, sous l'impulsion de Richelieu, l'exploration et l'exploitation de nouvelles terres sont concédées à des entreprises commerciales¹⁴³⁶. Ce mode de colonisation est partiellement réformé dans la

¹⁴³⁴ Voir CLÉMENT (Pierre), *Lettres, instructions et mémoires de Colbert – Tome III, 1^{ère} partie – Marine et Galères, op. cit.*, p. 104-105, règlement du 7 mars 1669 concernant les détails dont Colbert est chargé, comme contrôleur général et secrétaire d'État ayant le département de la Marine. Cet acte précise que Colbert « aura dans son département de la Marine en toutes les provinces du Royaume sans exception, même dans la Bretagne ; comme aussi les galères, les Compagnies des Indes orientales et occidentales et les pays de leurs concessions, le commerce, tant dedans que dehors du Royaume, et tout ce qui en dépend, les consulats de la nation française dans les pays étrangers ».

¹⁴³⁵ *Ibid.*, p. 104. Le règlement du 7 mars 1669 commence en ces termes : « Le Roi ayant considéré la connexité du commerce avec la Marine et les grands avantages que son service et celui du public en recevraient si ces deux emplois étaient confiés à une même personne ».

¹⁴³⁶ Le Canada est d'abord concédé à la Compagnie de la Nouvelle-France ou Compagnie des Cent-Associés. Voir SHORE MILNES (Robert), *Édits, ordonnances royales, déclarations et arrêts du Conseil d'État du Roi concernant le Canada*, Québec : chez P. E. Desbrats imprimeur, 1803, volume 1, p. 1-16, Acte pour l'établissement de la Compagnie des Cent-Associés pour le commerce du Canada, du 29 avril 1627. Les îles de la mer des Caraïbes sont d'abord concédées à la Compagnie des Îles de l'Amérique. Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY ((Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, Paris, chez Quillau imprimeur, tome I, date inconnue, p. 18-19, Acte d'association des seigneurs de la Compagnie des Îles de l'Amérique, du 31 octobre 1626 ; et p. 29-33, Contrat de rétablissement de la Compagnie des Îles de l'Amérique, avec les articles accordés par Sa Majesté aux Associés, du 12 février 1635. Dans les

seconde moitié du XVII^{ème} siècle, sous l'impulsion de Colbert. Une partie des territoires aux mains des compagnies coloniales passe directement sous le contrôle de l'État. En 1663, en raison des difficultés rencontrées par la Compagnie de la Nouvelle-France dans les progrès de la colonisation, le Canada est rattaché au domaine de la Couronne¹⁴³⁷. Pour les mêmes raisons, en 1664, la Compagnie des Îles d'Amérique est remplacée par la Compagnie des Indes Occidentales¹⁴³⁸. La même année est créée la Compagnie des Indes Orientales¹⁴³⁹. En 1674, la Compagnie des Indes Occidentales est dissoute et ses territoires rattachés au domaine de la Couronne¹⁴⁴⁰. À la fin du XVII^{ème} siècle, le domaine colonial français est constitué de deux zones : les territoires situés aux Amériques, sous l'autorité directe de l'État, et les territoires en Afrique et aux Indes, concédés à des compagnies coloniales¹⁴⁴¹.

Les territoires directement sous le contrôle de l'État sont d'abord administrés par deux gouverneurs lieutenants généraux, aux prérogatives principalement

deux cas, les territoires découverts sont concédés en fief aux compagnies, qui disposent des droits de souveraineté (battre monnaie, construire des fortifications et entretenir des troupes, rendre justice).

¹⁴³⁷ Voir SHORE MILNES (Robert), *Édits, ordonnances royales, déclarations et arrêts du Conseil d'État du Roi concernant le Canada*, op. cit., p. 19-21, Délibérations de la Compagnie de la Nouvelle-France pour l'abandon du Canada à Sa Majesté Très Chrétienne et acceptation du Roi, du 29 avril 1663,

¹⁴³⁸ Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome I, p. 100-114, Édit du 28 mai 1664 portant établissement d'une Compagnie des Indes Occidentales, pour faire tout le commerce dans les îles et terres fermes de l'Amérique et autres pays, aux concessions, pouvoirs, facultés, exemptions et privilèges y contenus. La Compagnie est chargée de l'exploitation et de l'expansion du domaine colonial français dans les îles d'Amérique, les territoires continentaux étant réservés à la Compagnie des Cent-Associés, et en Afrique.

¹⁴³⁹ Voir *Déclarations du Roy, l'une portant établissement d'une compagnie pour le commerce des Indes orientales, l'autre en faveur des officiers de son Conseil et Cours souveraines en ladite compagnie, et en celle des Indes Occidentales*, Paris, par les imprimeurs ordinaires du Roy, 1664, p. 1-27.

¹⁴⁴⁰ Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome I, p. 283-289, Édit portant révocation de la Compagnie des Indes Occidentales, du mois de décembre 1674.

¹⁴⁴¹ En 1673, l'exploitation de l'Afrique est concédée à la Compagnie du Sénégal remplacée, en 1741, par la Compagnie d'Afrique. Cette prise de contrôle par l'État de la colonisation en Atlantique résulte des rivalités que suscitent les territoires américains, vierges, et de l'insuffisance des moyens des compagnies coloniales pour leur mise en valeur. L'existence d'États en Afrique et en Asie n'impliquant que le développement du commerce, cette zone est laissée aux compagnies coloniales. Cette structure permet la mise en place du commerce triangulaire, les compagnies qui exploitent l'Afrique fournissant à l'État une partie de la main-d'œuvre nécessaire au développement des colonies d'Amérique, notamment des îles à sucre. Soupçonnées d'actions contre-révolutionnaires, les Compagnies d'Afrique et des Indes Orientales sont supprimées par la Convention en 1793.

militaires, et deux intendants de police, justice et finances, pour le Canada et pour les Îles d'Amérique¹⁴⁴². Hormis la subordination au Secrétaire d'État à la Marine, l'administration de la Marine et l'administration des colonies ne partagent alors aucun lien¹⁴⁴³. Avec l'acquisition de nouveaux territoires, des circonscriptions administratives secondaires sont créées pour faciliter l'administration du domaine coloniale. Les gouverneurs lieutenants généraux et les intendants du Canada sont doublés par des gouverneurs lieutenants particuliers du Roi et des commissaires ordonnateurs assurant les fonctions d'intendant, à Saint-Domingue et en Louisiane, au début du XVIII^{ème} siècle¹⁴⁴⁴. À la différence des premiers intendants, les commissaires ordonnateurs sont choisis parmi les officiers d'administration de la Marine¹⁴⁴⁵. Au XVIII^{ème} siècle, les hautes fonctions administratives sont assurées, dans les colonies, par les administrateurs de la Marine. Ainsi, en cas de vacance de la fonction d'intendant ou d'ordonnateur, l'intérim est assuré par le plus ancien commissaire de la Marine présent dans la colonie¹⁴⁴⁶. En pratique, les

¹⁴⁴² Voir SHORE MILNES (Robert), *Édits, ordonnances royales, déclarations et arrêts du Conseil d'État du Roi concernant le Canada*, op. cit., p. 31-35, commission de gouverneur et lieutenant général en Canada, Acadie et île de Terre-Neuve et autres pays en France septentrionale pour M. de Coucelle, du 23 mars 1665 ; et commission d'intendant de la justice, police et finances du Canada pour Monsieur Talon, même jour. Quand les territoires de la Compagnie des Indes Occidentales sont rattachés au domaine de la Couronne, le gouverneur général de la compagnie est maintenu, et le premier intendant de police, justice et finances, Jean Baptiste Patoulet, est nommé en 1679. Bien que leurs fonctions soient principalement militaires, les gouverneurs lieutenants généraux disposent de prérogatives importantes en matière d'administration intérieure des colonies. Voir PETIT (Émilien), *Droit public ou gouvernement des colonies françaises-1771*, Paris, Librairie Paul Geuthner, 1911, p. 60-101, titre I^{er} « administration des gouverneurs-lieutenants-généraux », chapitre 2 « gouvernement général des colonies françaises ». Le terme de Canada désigne alors l'ensemble des territoires continentaux.

¹⁴⁴³ Si Jean-Baptiste Patoulet était commissaire de la Marine, Jean Talon était intendant du Hainaut.

¹⁴⁴⁴ Cependant, la nomination des gouverneurs lieutenants particuliers et des ordonnateurs n'est pas concomitante. Dès 1679, Saint-Domingue et l'Île de la Tortue sont placées sous l'autorité d'un lieutenant du Roi, tandis que le premier commissaire ordonnateur est nommé en 1703. De même, le premier gouverneur de la Louisiane est nommé en 1700, tandis que l'ordonnateur ne l'est qu'en 1712. La présence d'un intendant, ou d'un ordonnateur, est fonction du degré de développement des colonies. Par exemple, illustrant l'importance économique des îles à sucre, en 1718, l'ordonnateur de Saint-Domingue et de l'Île de la Tortue, Mïton de Senneville, est nommé intendant des Îles Sous-le-Vent.

¹⁴⁴⁵ Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériel, Premier Empire colonial, série A (actes du pouvoir souverain), carton 22, commission accordée à Duclos, nommé Premier Conseiller au Conseil Supérieur de Louisiane, en même temps que commissaire ordonnateur de la province. Voir également série E (personnel colonial ancien), carton 47, dossier Boureau-Deslandes, et MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome I, p. 711-716, Instructions au sieur Deslandes, premier commissaire ordonnateur à Saint-Domingue.

¹⁴⁴⁶ *Id.*, carton 9, ordonnance du 19 septembre 1765 qui règle le service des officiers d'administration dans les îles et colonies d'Amérique, en cas de mort ou d'absence de l'intendant ou de l'ordonnateur.

Secrétaires d'État à la Marine pourvoient aux besoins du service administratif des colonies via les commissaires de la Marine, et les fonctions d'intendant colonial et de commissaire ordonnateur sont intégrées à la carrière des officiers d'administration. Par ailleurs, l'organisation de l'administration coloniale tend à s'aligner sur celle de l'administration des forces navales. Ainsi, en 1726, la fonction de contrôleur colonial est créée¹⁴⁴⁷. Cette mainmise des administrateurs de la Marine sur l'administration coloniale entraîne l'intégration du service administratif colonial au service administratif de la Marine.

b – Les attributions des commissaires de la Marine dans le cadre du service colonial

Dès la fin du XVII^{ème} siècle, les prérogatives exercées par les administrateurs coloniaux sont étendues. En effet, dans un premier temps, la fonction d'intendant colonial ne diffère pas de celle d'intendant de généralité, tandis que les commissaires de la Marine employés aux colonies assurent uniquement le service administratif des forces navales. Néanmoins, en leur qualité de représentant du secrétaire d'État à la Marine, ils peuvent assurer des missions extraordinaires pour le compte de ce dernier¹⁴⁴⁸.

Rapidement, les attributions de ces divers administrateurs sont élargies. D'abord en matière de justice. En raison des contraintes géographiques, des conseils supérieurs sont rapidement établis dans les colonies, tandis qu'en 1664, la Coutume de Paris s'impose comme loi applicable aux nouveaux territoires¹⁴⁴⁹. Les

¹⁴⁴⁷ MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent, op. cit.*, tome III, page 170, commission de contrôleur de la Marine et des fortifications à Saint-Domingue, du sieur Tesson de Saint-Aubin, du 11 juin 1726.

¹⁴⁴⁸ Voir, par exemple, CLÉMENT (Pierre), *Lettres, instructions et mémoires de Colbert – Tome III, 2^{ème} partie – Colonies, op. cit.*, pages 520 à 522, mémoire du 30 mars 1671. Jean-Baptiste Patoulet, alors commissaire de la Marine, reçoit pour instruction de réaliser une description physique et démographique de l'Acadie, d'apprécier l'administration locale, et d'étudier le meilleur moyen de relier cette colonie à Québec. Ces instructions reflètent le rôle des commissaires : veiller aux dépenses ordonnées par le secrétaire d'État. Voir également ARCHIVES NATIONALES-CARAN, fonds ancien de la Marine, série C (personnel), sous-série C7 (dossiers individuels), carton 1, dossier d'Abbadie, commissaire général ordonnateur à la Louisiane, Lettre patente du 16 mars 1763 qui nomme d'Abbadie commandant militaire, pour le Roi, à la Louisiane.

¹⁴⁴⁹ Les Conseils supérieurs sont créés, en 1663 à Québec, 1664 à la Martinique, 1685 à Saint-Domingue, 1701 au Cap Français, 1712 en Louisiane. La Coutume de Paris est définie comme loi

intendants et les commissaires-ordonnateurs reçoivent rapidement un pouvoir de surveillance très large, tant sur l'exercice de la justice dans les colonies que sur le droit applicable¹⁴⁵⁰. La difficile défense des colonies durant la Guerre de Succession d'Autriche, puis la perte du Canada et de la Louisiane en 1763, accentuent ce phénomène. Dans chaque colonie, le plus ancien des commissaires de la Marine, déjà suppléant de l'intendant ou de l'ordonnateur, siège au Conseil supérieur et dispose d'une voix délibérative¹⁴⁵¹. L'intendant est ainsi assisté par l'administration de la Marine dans la surveillance de la justice coloniale. En matière d'administration des forces militaires nécessaires à la défense des colonies, la perte du Canada mène à une extension des attributions des commissaires de la Marine. En effet, bien que le secrétaire d'État à la Marine soit l'autorité administrative de principe, le secrétaire d'État à la guerre conserve la direction des troupes terrestres. Dès lors, quand ces dernières sont employées dans les colonies, elles demeurent administrées par les commissaires des guerres. Source de conflits entre les deux ministères, cette répartition des compétences est réformée à partir des années 1760. En 1763, les intendants coloniaux deviennent expressément compétents pour administrer les forces terrestres et navales employées dans les colonies¹⁴⁵². De même, en 1765, une ordonnance du Roi consacre les pratiques apparues durant la Guerre de Sept Ans, et précise que les officiers d'administration de la Marine assurent, dans les colonies, les fonctions de commissaire des

applicable par l'article XXXIII de l'édit du 28 mai 1664 portant établissement d'une Compagnie des Indes Occidentales.

¹⁴⁵⁰ Voir PETIT (Émilien), *Droit public ou gouvernement des colonies françaises-1771*, op. cit., p. 103. L'intendant, ou l'ordonnateur, assure la fonction de premier président du Conseil supérieur. À ce titre, il signe les arrêts. Il peut convoquer, à sa discrétion et de manière extraordinaire, le Conseil supérieur et, surtout, il peut surseoir à l'exécution des arrêts rendus par cette juridiction, s'il les estime contraires au bien public ou au service du Roi. Enfin, il veille à la discipline des officiers de justice des juridictions coloniales et peut les faire juger pour « *mauvaise conduite* ».

¹⁴⁵¹ Voir ARCHIVES NATIONALES – CARAN, fonds ancien de la Marine, série A (actes du pouvoir souverain), sous-série 1A pages 1 à 150 (recueil général des ordonnances, édits, arrêts, lettres patentes, etc., concernant la Marine (1278-1790), carton 103 (1768), article I, Déclaration du Roi du 8 février 1768, sur la séance et l'entrée au Conseil supérieur de la Martinique des officiers de l'état-major et d'administration de la Marine.

¹⁴⁵² Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome IV, p. 634-635, commission d'intendant de police, justice finances, guerre et Marine du sieur Magon, du 27 décembre 1763. La même année, le service administratif de l'ensemble des forces employées aux colonies est confié aux commissaires des guerres.

guerres¹⁴⁵³. Le service des commissaires, dans les colonies, diverge de leur service au sein des forces navales. La réforme générale de l'administration des départements, sous l'autorité du secrétaire d'État à la Marine, réalisée en 1776, en tire les conséquences et crée, par prélèvement sur l'ancien cadre des officiers d'administration de la Marine, les commissaires et contrôleurs des colonies¹⁴⁵⁴.

L'organisation de l'ancienne administration coloniale illustre le pragmatisme du pouvoir royal. Les contraintes géographiques rendent les colonies dépendantes de la flotte. Les colonies présentent, certes, un intérêt économique, le sucre notamment. Elles permettent également, en cas de conflit, aux escadres de disposer de points d'appui, leur permettant d'agir loin de la métropole. Les succès de la flotte, durant la Guerre d'Indépendance des Treize Colonies, en témoignent. Comme les provinces frontalières, sous l'autorité du secrétaire d'État à la Guerre, les colonies sont des structures militaires.

2 – La Révolution et le Consulat

La compétence du ministre de la Marine sur les colonies et leur régime administratif dérogatoire sont confirmés durant la Révolution et la période napoléonienne **(a)**. Cependant, ce dernier est difficile à mettre en place, en raison de la guerre entre 1792 et 1815 **(b)**.

¹⁴⁵³ Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome IV, p. 870-871, ordonnance du 19 septembre 1765 qui attribue aux commissaires et sous-commissaires de la Marine les fonctions de commissaire des guerres. Voir également ARCHIVES NATIONALES-CARAN, fonds ancien de la Marine, série C (personnel), sous-série C7 (dossiers individuels), carton 20, dossier Bazagier. Cet officier de plume assure la fonction de commissaire des guerres à la suite de troupes envoyées, en 1760, au Canada.

¹⁴⁵⁴ Voir *Ordonnance portant établissement de commissaires et contrôleurs des colonies*, du 27 septembre 1776, Paris, Imprimerie Royale, 1776.

a – Une organisation confirmée

L'administration des colonies attire rapidement l'attention de l'Assemblée nationale¹⁴⁵⁵. Les colonies soulèvent alors deux questions quant au ministère compétent et au régime administratif.

L'importance économique des colonies et leur situation géographique poussent le Comité de Constitution à proposer la création d'un ministère des colonies¹⁴⁵⁶. Cette proposition est néanmoins critiquée dès 1790. Durant la séance du 8 mars, Barnave déclare, à l'Assemblée nationale, qu'outre les richesses qu'il procure, « *le commerce de nos colonies et toutes les branches de la navigation qu'il met en mouvement sont l'école et la pépinière de nos matelots. Nous n'avons point, comme nos voisins, pour former des matelots, un cabotage intérieur entretenu par les côtes de deux grandes îles et leurs continuelles relations, d'importantes pêcheries, de possessions immenses dans les grandes Indes, un commerce établi dans la Baltique. Presque toute notre navigation, dans le moment où nous sommes, est l'effet médiat ou immédiat de la possession de nos colonies* »¹⁴⁵⁷. La compétence du ministre de la Marine est sous-entendue. L'existence des colonies permet le développement du commerce maritime, donc de la navigation marchande. Cette dernière, via les Classes des « gens de mer », permet à la Marine de disposer des équipages nécessaires aux unités employées à la protection et au développement du commerce et des colonies¹⁴⁵⁸. Dans un discours du 28 octobre 1790, toujours devant l'Assemblée, Moreau de Saint-Mery tient des propos

¹⁴⁵⁵ Voir notamment MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome IX, *op. cit.*, p. 592-593, Mémoire des ministres, lu à l'Assemblée nationale le 27 octobre 1789, sur les troubles dans les colonies ; tome X, p. 347, adresse de Saint-Domingue sur les troubles dans la colonie, lue à l'Assemblée le 1^{er} décembre 1789 ; tome XII, p. 62, adresse des députés extraordinaires du Havre, relative à l'intérêt du commerce de la France avec les colonies, présentée à l'Assemblée le 6 mars 1790. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et la réforme administrative réalisée par l'Assemblée constituante, fin 1789 et début 1790, suscitent de nombreuses réactions dans les colonies et dans les ports de France, en raison des conséquences potentielles sur l'esclavage et l'économie coloniale. Dans les colonies, des soulèvements éclatent, dirigés contre l'esclavage et le caractère militaire de l'ancienne administration.

¹⁴⁵⁶ *Id.*, tome XXIII, p. 716, rapport du Comité de Constitution sur l'organisation des ministères, présenté à l'Assemblée nationale le 7 mars 1791. La mesure vise à mettre fin au caractère militaire de l'administration coloniale et à apaiser les troubles dans les colonies.

¹⁴⁵⁷ *Id.*, tome XII, p. 70.

¹⁴⁵⁸ Barnave critique le projet du Comité de Constitution et la proposition, faite en vue de limiter le nombre de ministères, d'appliquer les règles de compétence de droit commun, ce qui aboutirait à confier l'administration intérieure des colonies au ministre de l'Intérieur, la justice au ministre de la Justice, les finances au ministre du Trésor, etc.

identiques contre le projet visant à répartir chaque branche de l'administration coloniale entre les différents ministères, selon un critère technique¹⁴⁵⁹. Le décret du 27 avril 1791, relatif à l'organisation des ministères, préserve la compétence du ministre de la Marine en matière coloniale. Seul l'exercice de la justice coloniale échappe désormais à son autorité¹⁴⁶⁰.

Le principe d'un régime administratif dérogatoire est également conservé¹⁴⁶¹. Néanmoins, la question n'est tranchée, sur ce point, qu'en 1791. Le décret du 8 mars 1790, concernant les colonies, confie aux assemblées coloniales, qui se sont formées suite aux événements de l'été 1789, le soin d'adresser à l'Assemblée nationale leurs « *vœux sur la constitution, la législation et l'administration qui conviennent à la prospérité et au bonheur de ses habitants* »¹⁴⁶². Ces assemblées, généralisées par ce texte, tendent, en pratique, à prendre le contrôle de l'ensemble des services administratifs coloniaux¹⁴⁶³. Suite au décret du 8 mars 1790, divers projets sont proposés par des représentants de ces assemblées. Tous demandent, en raison des distances et des intérêts propres à chaque établissement, une

¹⁴⁵⁹ Voir *Opinion de Moreau de Saint-Méry, député de la Martinique à l'Assemblée nationale, sur les dangers de la division du ministère de la Marine et des colonies, du 28 octobre 1790*, Paris, Imprimerie Nationale, 1790. Pour Moreau de Saint-Méry, cette répartition est potentiellement source de lenteur en matière administrative, en raison de la situation géographique des colonies Il renouvelle ces observations dans un second discours, tenu le 9 avril 1791.

¹⁴⁶⁰ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 1, p. 402-404, extrait de la loi relative à l'organisation des différents ministères. Le paragraphe 8 de l'article 9 réserve la surveillance de la justice coloniale au ministre de la Justice. Les consulats et les questions relatives au commerce extérieur français sont néanmoins attribués au ministre des Affaires étrangères. C'est la seule atteinte portée à l'organisation de l'établissement maritime de Colbert durant la Révolution. Cette réforme est vivement critiquée par Boursaint. Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'établissement maritime de Colbert, la population du littoral et l'institution des invalides de la Marine - novembre 1825*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint, op. cit.*, p.97.

¹⁴⁶¹ Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires série 1 (1789 – 1799)*, tome X, *op. cit.*, p. 263-265, Motion de de Curt, député de la Guadeloupe, au nom des colonies réunies, tendant à l'établissement d'un comité destiné à régler leur constitution - séance du 26 octobre 1789. Voir également, tome XII, page 71, Lecture, par Barnave, du rapport sur les pétitions du commerce et les pièces arrivées des colonies - Séance du 8 mars 1790 : « *On sentira que l'application rigoureuse et universelle des principes généraux ne saurait leur convenir. Dans l'hypothèse que nous avons à examiner, la différence des lieux, des mœurs, du climat, des productions, nous a paru nécessiter une différence dans les lois, les relations d'intérêt et de position entre la France et ses colonies.* ».

¹⁴⁶² Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 1, p. 18, article I. L'autonomie laissée aux assemblées coloniales est large puisqu'en sus de l'administration intérieure, elle concerne le commerce colonial.

¹⁴⁶³ Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XIX, *op. cit.*, p. 670, pétition présentée par une délégation des officiers d'administration des Îles du Vent à l'Assemblée nationale, le 16 octobre 1790.

délégation du pouvoir législatif à un organe représentatif colonial¹⁴⁶⁴. Un projet de constitution coloniale, pour l'Île Bourbon, l'illustre¹⁴⁶⁵. Ce texte pose la distinction entre le pouvoir législatif suprême, appartenant à l'Assemblée nationale, et le pouvoir législatif provisoire, exercé par l'Assemblée coloniale¹⁴⁶⁶. Cette dernière apparaît, avant tout, comme une extension de l'Assemblée nationale dans la colonie. Elle est compétente pour tout « *ce qui peut intéresser le bonheur et la prospérité de la colonie* »¹⁴⁶⁷. Ses décisions sont soumises au visa du gouverneur général de l'Île Bourbon. S'il accepte, le projet est transmis à l'Assemblée nationale, qui procède de même. Si elle valide le projet, il est transmis au Roi qui lui donne sa sanction définitive¹⁴⁶⁸. La compétence du ministre de la Marine est ici limitée au domaine militaire. Un ordonnateur, toujours choisi parmi les commissaires de la Marine, est prévu mais n'est compétent que pour l'administration des forces nécessaires à la défense de la colonie¹⁴⁶⁹. D'autres projets similaires sont présentés pour d'autres colonies. L'ensemble de ces propositions ne fait que rendre civile l'administration des colonies, en transférant leur administration intérieure, autrefois exercée conjointement par le gouverneur et l'intendant, à un organe représentatif. Ainsi, dans le projet relatif à l'administration de l'Île Bourbon, les agents locaux, chargés de la police intérieure de la colonie, sont nommés par l'assemblée coloniale¹⁴⁷⁰.

¹⁴⁶⁴ Voir *Adresse de l'Assemblée provinciale de la partie nord de Saint-Domingue à l'Assemblée nationale, du 13 juillet 1790*, s. l., Imprimerie de Demonville, 1790 ; DE BEURNONVILLE (Pierre-Riel), *Projet de décret sur l'administration des colonies au-delà du cap de Bonne-Espérance, présenté à l'Assemblée nationale le 21 décembre 1790*, Paris, Imprimerie du Patriote François, 1791. Ce projet propose de regrouper les colonies au-delà du cap de Bonne-Espérance en un unique département, administré par deux gouverneurs généraux, exerçant un pouvoir autonome. Ces gouverneurs généraux ont une compétence essentiellement militaire. L'administration intérieure des divers établissements composant le département est largement autonome.

¹⁴⁶⁵ Voir DE BEURNONVILLE (Pierre-Riel), *Projet de Constitution coloniale pour l'Île Bourbon*, op. cit., 1790.

¹⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 5-6, articles I et II, pouvoir législatif.

¹⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 7, article VI, pouvoir législatif. Ce texte précise que l'Assemblée coloniale « *sera provisoirement dans la colonie, ce qu'est l'Assemblée nationale en France* ».

¹⁴⁶⁸ *Ibid.*, article V.

¹⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 9-10, article III, pouvoir exécutif. Ce texte propose également de limiter la durée de fonction d'ordonnateur, par un même commissaire, à cinq ans.

¹⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 21-30, du pouvoir administratif.

b – Une réforme difficile

Le décret du 15 juin 1791 reprend, en partie, les dispositions proposées dans ces divers projets¹⁴⁷¹. Ce texte, intitulé « *décret et mémoire mis en forme d'instruction, destinés pour les colonies* », est adressé à l'Assemblée de Saint-Domingue. L'Assemblée nationale se contente de poser les grandes lignes de la future administration coloniale. Il s'agit, avant tout, de fixer un cadre pour les Assemblées coloniales¹⁴⁷².

Le préambule du décret du 15 juin précise : « *Que, pour mettre l'Assemblée coloniale à même d'user de cette facilité, il lui sera adressé, à titre d'instruction seulement, un exemplaire des décrets de l'Assemblée, acceptés et sanctionnés par le Roi* »¹⁴⁷³. Le système proposé par l'Assemblée nationale consiste en une adaptation de l'ancienne organisation à la séparation des pouvoirs. L'Assemblée coloniale dispose du pouvoir législatif dans la colonie, sur les matières de sa compétence, principalement l'administration intérieure¹⁴⁷⁴. L'administration locale est confiée à des administrateurs élus par les citoyens, subordonnés au pouvoir exécutif¹⁴⁷⁵. Reproduisant l'ancienne organisation des colonies, ce pouvoir exécutif est réparti entre un chef aux prérogatives militaires, le gouverneur, et un chef civil, le directeur général¹⁴⁷⁶. Les commissaires de la Marine employés dans les colonies restent, dans ce projet, cantonnés à leur service classique aux colonies :

¹⁴⁷¹ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 67-127.

¹⁴⁷² Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXV, p. 642. Durant la séance du 7 mai 1791, Malouet rappelle qu'« *il n'est question que de décréter ce qui est constitutionnellement le principe déjà établi de l'initiative des assemblées coloniales sur les lois relatives à leur constitution, et de faire exécuter, sur-le-champ, ce droit par les colonies* ».

¹⁴⁷³ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 68.

¹⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 74-78, paragraphe 1^{er} « Bases », titre IV « Législation ». L'article III précise que « *le Corps législatif statuera exclusivement et souverainement, avec la sanction du Roi, sur le régime extérieur ; c'est-à-dire, 1^o sur les lois qui règlent le commerce extérieur de la colonie, sur celles qui assurent l'observation de ce régime, par l'établissement des moyens de surveillance, la poursuite, le jugement et la punition des contraventions, et celles qui règlent et maintiennent l'exécution des engagements entre les habitants de la colonie et le commerce ; 2^o sur les lois et règlements qui concernent la défense et la protection de la colonie, la partie militaire et administrative de la guerre et de la Marine* ».

¹⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 78, article I, paragraphe 1 « Bases », titre V « Administration ».

¹⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 90, article II, paragraphe 1 « Gouverneur », titre VI « Pouvoir exécutif » ; et p. 96, article II, paragraphe II « Directeur général », titre VI « Pouvoir exécutif ».

l'administration des forces militaires nécessaires à la défense¹⁴⁷⁷. Ce décret, présenté le 14 juin 1791 à l'Assemblée nationale, suscite un certain nombre de critiques¹⁴⁷⁸. Aucune ne porte sur le régime administratif des colonies¹⁴⁷⁹. En effet, les débats préalables ne portent pas sur l'organisation administrative des colonies, en elle-même, mais sur les conséquences de l'autonomie législative des colonies en matière d'esclavage¹⁴⁸⁰. En effet, le régime de l'esclavage est, aux termes du décret du 15 juin 1791, totalement délégué aux assemblées coloniales¹⁴⁸¹. L'une des craintes soulevées par l'autonomie législative des colonies est l'éventuel rejet, par ces dernières, de toute décision du corps législatif en faveur des esclaves¹⁴⁸². Malgré ces réserves, le texte est adopté le 15 juin 1791. Il illustre surtout la permanence des principes administratifs de l'Ancien Régime en matière d'administration coloniale. Les troubles suscités par la question de l'esclavage, puis la guerre à partir de 1792, ne permettent pas l'aboutissement de la réforme projetée en 1791. Sous le Directoire, ce régime administratif dérogatoire des colonies est supprimé. L'article 6 de la Constitution de l'An III précise que « *les colonies françaises sont parties intégrantes de la République, et sont soumises à*

¹⁴⁷⁷ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 97, article III, paragraphe II « Directeur général », titre VI « Pouvoir exécutif ».

¹⁴⁷⁸ Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXVII, p. 213. Le député Dupont fait remarquer que cette instruction de 300 articles doit d'abord être discutée avant d'être envoyée.

¹⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 231.

¹⁴⁸⁰ La question dépasse le seul intérêt économique de l'esclavage. Les îles à sucre générant un important trafic commercial, elles permettent le développement de la population maritime, utile à la flotte.

¹⁴⁸¹ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 75, article V, paragraphe 1^{er} « Bases », titre IV « Législation ». Cet article précise que l'Assemblée coloniale est compétente sur « *les lois et règlements sur le régime intérieur, c'est-à-dire, ceux qui concernent la colonie, indépendamment et séparément de ses rapports de commerce et de protection avec la métropole* », ce qui inclut l'esclavage.

¹⁴⁸² La question concerne également le statut des hommes libres. Durant la séance du 13 mai 1791, le député Pétion de Villeneuve déclare : « *L'Assemblée a annoncé qu'elle ne statuerait rien sur l'état des personnes que, d'après le vœu des colonies, il reste toujours à savoir sur l'état de quelle personne les colonies doivent présenter leurs vœux* ». Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXVI, p. 45. Comme Malouet, Barnave tente, sans succès, le 7 mai 1791, de recentrer le débat sur la question de l'autonomie législative des colonies. Voir également tome XXV, p. 748. Face à l'impossibilité de trouver un vrai consensus sur la question de l'esclavage, l'Assemblée fait œuvre de compromis, par le décret du 15 mai 1791, qui fige les diverses situations selon un critère familial. Sont pleinement des citoyens les personnes de couleur nées de père et de mère libres. Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 2, p. 364. Les dispositions relatives aux affranchis et aux esclaves restent déléguées aux colonies.

la même loi constitutionnelle »¹⁴⁸³. Par conséquent, les colonies sont organisées en département¹⁴⁸⁴. En raison de la guerre, cette réforme n'est que partiellement appliquée.

Le retour de la paix, entre 1802 et 1804, permet de relancer la réforme coloniale. Le régime dérogatoire des colonies est rétabli en 1802¹⁴⁸⁵. Cependant, la diversité reste la règle en la matière. Schématiquement, les colonies sont sous l'autorité de trois fonctionnaires : le capitaine général, le préfet colonial et le grand juge¹⁴⁸⁶. Cette réforme maintient l'ancienne distinction entre l'autorité civile, le préfet colonial, et l'autorité militaire, le capitaine général. Comme en 1791, elle est simplement adaptée aux nouveaux principes institutionnels régissant l'État. Ainsi, illustrant la centralisation et la remise en ordre institutionnelle réalisées sous le Consulat, ces trois fonctionnaires, sous l'autorité du ministre de la Marine, sont nommés par le Premier Consul. Les élections locales sont supprimées et les divers emplois publics des colonies sont pourvus, soit directement par le capitaine général, le préfet colonial ou le grand juge, soit par le ministre de la Marine, sur leurs propositions. Les Assemblées coloniales sont supprimées. Le régime dérogatoire des colonies devient purement administratif. Par ailleurs, ces textes ne mentionnent expressément aucune compétence particulière des administrateurs de la Marine. Ils précisent simplement que le préfet colonial est assisté d'officiers

¹⁴⁸³ Voir *Constitution de la République française et lois y relatives*, Paris, Imprimerie de la République, an IV, p. 9.

¹⁴⁸⁴ *Ibid.*, article 7.

¹⁴⁸⁵ L'esclavage est aboli en 1793 par la Convention, ce qui provoque le ralliement de certaines colonies aux britanniques. Une fois la paix revenue, et ces colonies rendues à la France, la loi du 30 floréal an X, précise que l'esclavage est rétabli uniquement dans ces établissements. Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 13, p. 446. L'abolition de l'esclavage, réalisée en 1793, est donc confirmée à Saint-Domingue, en Guyane et en Guadeloupe. Néanmoins, l'envoi de troupes pour rétablir l'ordre suscite la crainte d'un rétablissement de l'esclavage sur ces territoires. Ce dernier est réalisé en Guyane et en Guadeloupe. À Saint-Domingue, l'échec de l'expédition envoyée contre Toussaint Louverture se solde par la perte de la colonie.

¹⁴⁸⁶ Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels - Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 1 (an X/an XIV), Arrêté du 13 brumaire an X sur l'organisation administrative de Saint-Domingue, arrêté du 6 prairial an X sur l'organisation administrative de la Martinique et de Sainte-Lucie, arrêté du 11 messidor an X sur l'organisation administrative et judiciaire de Tabago_[sic], arrêté du 24 fructidor an X sur l'organisation administrative de la Louisiane et de la Guadeloupe, arrêté du 13 pluviôse an XI sur l'administration de l'Île de France et de la Réunion. Tobago, ou Tabago, conserve son système judiciaire propre. De même, le grade des trois fonctionnaires dirigeant les colonies varie. À Sainte-Lucie et à la Réunion, la fonction de capitaine général est assurée par un commandant tandis que celle de préfet colonial est assurée par un chef d'administration.

d'administration qui exercent, sous son autorité, les fonctions de sous-préfet et de commissaire des guerres dans les arrondissements des colonies¹⁴⁸⁷. Dans les faits, le ministre de la Marine et des Colonies continue de s'appuyer sur les commissaires de la Marine pour pourvoir au service colonial¹⁴⁸⁸.

B – Le second espace colonial

En 1815, seules restent à la France Saint-Pierre-et-Miquelon, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, Saint-Louis du Sénégal, Gorée, Rufisque, La Réunion et les établissements français des Indes. Ces territoires sont appelés les Vieilles-Colonies. La compétence du ministère de la Marine sur ces territoires est confirmée et, dans un premier temps, le régime administratif de l'Ancien Régime est rétabli¹⁴⁸⁹. Cependant, dès 1817, les gouverneurs récupèrent les prérogatives des intendants coloniaux, alors supprimés¹⁴⁹⁰. Ce cumul est néanmoins provisoire et l'administration coloniale est de nouveau réformée en 1825¹⁴⁹¹.

¹⁴⁸⁷ Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels - Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 1 (an X/an XIV), arrêté du 13 pluviôse an XI sur l'administration de l'Île de France et de La Réunion. Ce texte est plus précis, et dispose que les officiers d'administration, sous l'autorité du préfet colonial, assurent, dans leur arrondissement, les fonctions de sous-préfet, de commissaire de la Marine et de commissaire des Guerres.

¹⁴⁸⁸ Comme le préfet maritime, le préfet colonial est avant tout le délégué du pouvoir central, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour nommer à cette fonction. Ainsi, le préfet colonial de Martinique, Pierre-Clément de Laussat, exerce, avant la Révolution, la charge de receveur général, tandis que le préfet colonial de Guadeloupe, François-Marie de Kerverseau est général de Brigade. Par contre, les fonctions de sous-préfet sont assurées par des chefs d'administration de la Marine, assistés de commissaires. Voir TESTU (Laurent-Étienne), *Almanach impérial*, Paris : Chez Testu – imprimeur de sa Majesté, années 1800 à 1813. Le personnel colonial n'est plus mentionné à partir de 1810, en raison de l'occupation des colonies par les britanniques.

¹⁴⁸⁹ Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels - Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 2 (1814/1815), rapport au Roi du 13 juin 1814 sur la remise de la Martinique et de la Guadeloupe, prévue par le traité d'Amiens, et la nomination des principaux officiers militaires et civils des deux colonies. La seule différence avec le régime antérieur à la Révolution concerne l'exercice de la justice.

¹⁴⁹⁰ *Id.*, volume 4 (1817/1818), ordonnance du Roi du 20 août 1817, qui nomme le lieutenant-général comte de Lardennoy gouverneur et administrateur de la Guadeloupe. La raison principale de cette réforme est la crainte de voir ressurgir les oppositions entre gouverneurs et intendants. L'administration des troupes et du trésor colonial reste confiée à un commissaire de la Marine, sous le titre d'ordonnateur.

¹⁴⁹¹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle – 1825, op. cit.*, p. 460, rapport préalable à l'ordonnance du 21 août 1825, sur le gouvernement de La Réunion. En

L'ordonnance du 21 août 1825, sur le gouvernement de La Réunion, fixe définitivement le régime administratif des colonies pour la plus grande partie du XIX^{ème} siècle. La Réunion est dirigée par un gouverneur, sous l'autorité directe du ministre de la Marine¹⁴⁹². Son pouvoir est de nature militaire, le texte précisant qu'il « *exerce l'autorité militaire sans partage* »¹⁴⁹³. En matière d'administration intérieure, il est assisté par trois chefs de service : l'ordonnateur, le directeur de l'intérieur et le procureur général¹⁴⁹⁴. La fonction d'ordonnateur colonial est confiée à « *un officier supérieur de l'administration de la Marine* »¹⁴⁹⁵. Un contrôleur colonial veille à la régularité du service et un conseil privé, formé des chefs de service, du contrôleur et de deux conseillers coloniaux, assiste le gouverneur dans la direction de la colonie¹⁴⁹⁶. Enfin, un conseil général complète cette organisation. Ce conseil n'a, cependant, qu'un rôle consultatif¹⁴⁹⁷. Ce régime est progressivement étendu à l'ensemble des colonies¹⁴⁹⁸. En 1827, un chef militaire est adjoint aux trois chefs de service¹⁴⁹⁹. Comme auparavant, le régime administratif des colonies connaît des variations selon l'établissement. En Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon, au Sénégal ou dans les établissements des Indes, la fonction de directeur de l'intérieur est assurée par l'ordonnateur¹⁵⁰⁰.

pratique, le gouverneur, directement chargé de la défense et de l'administration de l'île, ne peut assurer, avec efficacité, l'ensemble de ses prérogatives.

¹⁴⁹² Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 397, paragraphe 1, article 6.

¹⁴⁹³ *Ibid.*, p. 397, paragraphe 3, article 6.

¹⁴⁹⁴ *Ibid.*, article 2, sur les chefs de service, et article 4 sur le conseil privé.

¹⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 418, article 85.

¹⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 438-441, titre IV « Du contrôleur colonial », et pages 453 à 457, titre V « Du conseil privé ». Outre la préparation des arrêtés du gouverneur, le conseil privé est juge du contentieux administratif dans la colonie. Voir p. 448-450, section 4 « des matières que le conseil juge administrativement », chapitre III, titre V.

¹⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 453-457, titre VI. Ce conseil est composé de douze membres élus dans les communes de la colonie, et de douze suppléants nommés par le Roi, et n'a qu'un rôle consultatif. Il se réunit chaque année, pendant deux sessions de quinze jours, et de manière extraordinaire à la demande du gouverneur. Ce conseil doit permettre la prise en compte de l'intérêt local.

¹⁴⁹⁸ En 1827 pour les Antilles, 1828 pour la Guyane, 1840 pour les établissements d'Inde et le Sénégal, et 1844 pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹⁴⁹⁹ La fonction de commandant militaire est créée par l'ordonnance du 8 février 1827, sur le gouvernement de l'Île de la Martinique et celui de l'Île de la Guadeloupe et de ses dépendances. Voir BAJOT, *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1827, op. cit.*, p. 339, article 2. Le poste de commandant militaire à l'Île Bourbon est créé par une ordonnance du 15 octobre 1836. Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX^{ème} série - Second semestre 1836*.

¹⁵⁰⁰ Comme auparavant, ces variations sont fonction du degré de développement des territoires en question. Voir, par exemple, BAJOT, *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1844, op. cit.*, p. 1171, rapport préalable à l'ordonnance du 18 septembre 1844 sur le gouvernement des îles Saint-Pierre-et-Miquelon. Le ministre précise, à propos des prérogatives du commandant de

L'Algérie est un cas à part. À la différence des colonies, l'Algérie est sous l'autorité du ministre de la Guerre. Son administration est organisée en 1834¹⁵⁰¹. L'Algérie est dirigée par un gouverneur général, nommé par le ministre de la Guerre¹⁵⁰². Il est assisté d'un commandant militaire, d'un intendant civil, d'un officier général de la Marine, d'un procureur général, d'un intendant militaire et d'un directeur des finances¹⁵⁰³. Comme les colonies, l'Algérie est sous administration militaire. Néanmoins, la compétence du ministre de la Guerre illustre une différence fondamentale entre ces territoires. L'Algérie est administrée comme les provinces frontalières sous l'Ancien Régime et, en 1848, son administration civile est alignée sur celle de la métropole¹⁵⁰⁴. L'Algérie n'est donc pas une colonie, ce terme devant être réservé, en droit institutionnel, aux territoires soumis au régime administratif dérogatoire, défini en 1825 pour l'Île Bourbon, et sous l'autorité du ministre de la Marine. Ainsi, les administrateurs de la Marine assurent, en Algérie, le même service qu'en métropole. Une ordonnance du 10 août 1834, relative au service maritime dans les possessions françaises du nord de l'Afrique, précise que le service maritime, en Algérie, est dirigé par un contre-amiral assisté, pour l'aspect administratif, d'un commissaire¹⁵⁰⁵. Ce dernier assure la fonction de commissaire général, telle qu'elle est définie par les textes relatifs au service administratif de la Marine.

L'organisation définie en 1825 est étendue aux territoires acquis durant la Monarchie de Juillet et le Second Empire¹⁵⁰⁶. Cependant, bien que confirmée, elle

la colonie, qu'elles « sont analogues à celles des gouverneurs de nos autres colonies, sauf certaines simplifications et modifications provoquées par la moindre importance de l'établissement ».

¹⁵⁰¹ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 34, p. 200-201, ordonnance du Roi du 22 juillet 1834 relative au commandement et à la haute administration des possessions françaises dans le nord de l'Afrique.

¹⁵⁰² *Ibid.*, p. 200, article 1.

¹⁵⁰³ *Ibid.*, article 2.

¹⁵⁰⁴ Voir *Bulletin des lois de la République Française – X^{ème} série – deuxième semestre 1848*, op. cit., arrêté du Président du Conseil du 9 décembre 1848, portant organisation de l'administration de l'Algérie, article 1, alinéa 3. L'organisation de l'administration civile de l'Algérie ne remet pas en cause la compétence du ministre de la Guerre sur ce territoire.

¹⁵⁰⁵ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1834*, op. cit., p. 596, articles 1 et 3.

¹⁵⁰⁶ Par exemple, la Cochinchine, acquise en 1862, n'est pas régie par un texte unique, mais par une série d'actes, adoptés entre 1863 et 1865. Autre exemple illustrant l'expansion française dans le Pacifique : la Nouvelle-Calédonie, acquise en 1853, est d'abord intégrée aux établissements de l'Océanie, régis par l'ordonnance du 28 avril 1843 sur l'exercice de la justice dans les îles

est progressivement réformée. Dès les premières années de la Monarchie de Juillet, le partage de compétences en matière législative, envisagé en 1791, est instauré¹⁵⁰⁷. Par ailleurs, les réformes réalisées sous le Second Empire et la III^{ème} République, en matière d'administration intérieure des colonies, recentrent l'ordonnateur sur l'aspect militaire de ses fonctions¹⁵⁰⁸. Cette situation est consacrée en 1882. L'emploi d'ordonnateur est supprimé et ses compétences sont réparties entre le directeur de l'intérieur et le chef du service administratif de la Marine. Cette réforme s'intègre dans une évolution plus vaste, qui aboutit à abandonner l'ancienne conception du domaine colonial – commercial et maritime – et remet en cause la compétence du ministre de la Marine sur les colonies. Ainsi, illustrant le renouveau des affaires coloniales, sous le Second Empire, un ministère technique colonial est brièvement créé entre 1858 et 1860¹⁵⁰⁹. L'évolution décisive, en la matière, s'amorce cependant dans les années 1880. Sous l'influence de Jules Ferry, la reprise de l'expansion coloniale, notamment l'exploration et la prise de contrôle d'une grande partie de l'Afrique, remet en cause la compétence du ministre de la Marine. Les colonies ne sont plus uniquement des points d'appui pour la flotte et le commerce maritime, mais des territoires dont le potentiel économique doit être exploité. Traduisant ce souci de mise en valeur, elles sont rattachées au ministère du Commerce, entre novembre 1881 et janvier 1882, puis, entre 1890 et 1892, ainsi qu'entre 1893 et 1894. Néanmoins, les impératifs propres aux colonies impliquent une structure spécialement dédiée à leur gestion, non leur rattachement à un ministère préexistant. De même, leur service administratif

Marquises et sur les pouvoirs spéciaux du gouverneur. Elle devient, en 1860, une colonie à part entière, régie par son décret organique, en date du 14 janvier 1860. Comme auparavant, l'organisation coloniale est adaptée aux contraintes locales.

¹⁵⁰⁷ Voir notamment BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle – 1833*, op. cit., p. 329-334, loi du 24 avril 1833 sur le régime législatif des colonies. Voir également *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – premier semestre 1854*, op. cit., p. 1159-1164, sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui règle la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion.

¹⁵⁰⁸ Voir *infra*, paragraphe 2, sous-paragraphe A.

¹⁵⁰⁹ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – premier semestre 1858*, op. cit., p. 1415, décret du 24 juin 1858 qui crée un ministère de l'Algérie et des Colonies. Ce ministère est supprimé par le décret du 24 novembre 1860, portant suppression du ministère de la Maison de l'Empereur et du ministère de l'Algérie et des Colonies. Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – deuxième semestre 1860*, op. cit., p. 1178. Si cette réforme crée un ministère technique, elle ne prévoit pas la création d'un corps de fonctionnaires propres aux colonies. L'administration coloniale reste pourvue par des personnels relevant soit du ministère de la Marine, soit du ministère de la Guerre pour l'Algérie.

suppose des personnels spécialement consacrés à cette tâche, et en 1887, le corps des administrateurs coloniaux est institué. De même, en 1889, le corps du Commissariat colonial est formé, par prélèvement sur les cadres du Commissariat de la Marine. Enfin, le ministère des Colonies est définitivement établi en 1894¹⁵¹⁰.

Paragraphe 2 – La surveillance économique des colonies

Jusqu'en 1882, en leur qualité d'ordonnateur colonial, les commissaires de la Marine assurent d'importantes fonctions dans les colonies. Ces attributions correspondent à l'administration économique des forces navales (A). Cette prérogative produit le même résultat qu'en matière d'administration des arsenaux, et les divers services administratifs des colonies se trouvent placés sous tutelle du commissaire ordonnateur (B).

A - L'administration économique des colonies

Les similitudes d'organisation entre les colonies et les arsenaux amènent les agents de ces deux institutions à exercer un rôle et des prérogatives proches. De ce point de vue, l'ordonnateur colonial, comme le commissaire général d'un port militaire, assure la direction économique de la colonie, tandis que le directeur de l'intérieur, comme les directeurs techniques des arsenaux, gère la direction technique de l'établissement, c'est-à-dire la mise en valeur du territoire. Cette répartition des compétences n'est cependant fixée qu'une fois le régime administratif des colonies définitivement établi, durant la Restauration (1). Les réformes réalisées à partir de la Monarchie de Juillet remettent en cause l'existence de cette administration économique coloniale (2).

¹⁵¹⁰ Voir *Bulletin des lois de la République Française – XII^{ème} série – deuxième semestre 1887*, op. cit., p. 864-866, décret du 2 septembre 1887, qui institue un corps unique d'administrateurs coloniaux pour les fonctionnaires chargés, en sous-ordre, de l'administration des colonies ; GANTER (D.), *Recueil des lois, décrets, arrêtés, décisions et circulaires en vigueur en Annam et au Tonkin*, Hanoi, chez Schneider imprimeur-éditeur, 1891, p. 33-36, décret du 5 octobre 1889 sur la constitution du Commissariat colonial ; et *Bulletin des lois de la République Française – XII^{ème} série – premier semestre 1894*, op. cit., p. 513, loi du 20 mars 1894 qui crée un ministère des Colonies.

1 – L'extension de la notion aux colonies

Dès l'Ancien Régime, les intendants et ordonnateurs des colonies exercent leurs prérogatives dans un but économique. La Révolution, puis l'Empire, confirment cette vocation spéciale des administrateurs de la Marine aux colonies (a). La notion d'administration économique, telle qu'elle est perçue dans la Marine, ne s'applique cependant aux colonies qu'à partir de 1825 (b).

a – Les prémices de l'administration économique coloniale

Les divers actes officiels (édits, ordonnances ou commissions) relatifs aux intendants et ordonnateurs des colonies adoptés durant l'Ancien Régime insistent sur l'aspect économique de leurs fonctions.

Les instructions données au commissaire Deslandes, premier ordonnateur à Saint-Domingue, précisent que l'administration des colonies « *a trois parties : la finance, les habitations et le commerce* »¹⁵¹¹. Les intendants et ordonnateurs coloniaux doivent stimuler le développement des possessions outre-mer¹⁵¹². Un changement se produit suite à la perte des colonies en Amérique du nord. En effet, jusque-là réglées uniquement par commission, les fonctions des administrateurs civils des colonies sont désormais strictement définies. La finalité économique de leurs prérogatives est alors légalement consacrée. Le règlement du 24 mars 1763, sur l'administration générale de la Martinique, précise, à l'article LXXX, que « *toutes les matières concernant la justice, la levée des octrois, les marchés à passer, les paiements, les fonds, les comptes, la solde des troupes, les classes, le commerce, l'agriculture, l'encouragement à donner pour accélérer les progrès, la population de la colonie, et les moyens d'y rendre les vivres abondants et à meilleur prix, la faveur à donner au travail des blancs, en réduisant les nègres*

¹⁵¹¹ Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome I, p. 714.

¹⁵¹² *Ibid.* En matière fiscale, le commissaire Deslandes est chargé de fixer, conjointement avec les colons, uniquement des octrois, pour financer la défense de la colonie. Par ailleurs, dans le but de mettre en valeur Saint-Domingue, il reçoit un pouvoir de contrôle large sur les concessions des terres, allant jusqu'à la réduction de celles déjà concédées. Ces prérogatives doivent permettre de stimuler les productions de sucre, de tabac, d'indigo et de cuir. Par conséquent, l'ordonnateur est compétent en matière de voirie, afin de faciliter le service administratif de la colonie et, surtout, le commerce.

aux seuls travaux des habitations, seront absolument du ressort de l'intendant ; et le gouverneur n'en prendra connaissance que pour savoir, comme premier chef de la colonie, en quel état elle se trouve »¹⁵¹³. Ces fonctions sont précisées par une ordonnance du 1^{er} février 1766, sur le gouvernement civil des Îles Sous-le-Vent. L'intendant colonial, comme l'intendant de port, a une compétence exclusive sur « la régie, l'administration, le maniement et la distribution des deniers levés au nom de Sa Majesté, ou du produit des droits à Elle appartenant »¹⁵¹⁴. Seul l'intendant, ou l'ordonnateur, peut passer les marchés nécessaires au service¹⁵¹⁵. Surtout, il est seul compétent en matière de contentieux fiscal¹⁵¹⁶. Comme son collègue des arsenaux, l'intendant colonial veille au bon ordre économique de l'administration qui lui est confiée. Cependant, chargés de favoriser le développement économique des colonies, les intendants et ordonnateurs des colonies disposent d'importantes prérogatives en matière de police intérieure des colonies, alors que ceux des arsenaux tendent exclusivement à prendre en charge, notamment à partir de 1776, la partie économique de l'administration des forces navales.

Les réformes réalisées en 1791 et sous le Consulat confirment cette vocation économique de l'administrateur civil. Cependant, deux éléments nouveaux doivent être pris en compte : la séparation des pouvoirs et l'existence des Assemblées coloniales. Le système administratif des colonies évolue en conséquence. Aux termes du décret du 15 juin 1791, le gouverneur et le directeur général, héritiers des lieutenants-généraux et des intendants, deviennent titulaires du pouvoir exécutif.

¹⁵¹³ Voir DURAND-MOLARD (Martin), *Code de la Martinique*, Saint-Pierre, Martinique, Imprimerie de Jean-Baptiste Thounes, 1807, p. 161. Les intendants et les gouverneurs disposent d'une compétence conjointe dans certains domaines. L'esclavage est l'exemple type. En raison de l'augmentation importante de la population servile dans les îles à sucre, au XVIII^{ème} siècle, la police applicable aux esclaves vise deux objectifs : maintenir la sécurité intérieure et stimuler la production. Dès lors, le gouverneur et l'intendant sont tous deux compétents. Voir également MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome IV, p. 558, article LXXXV, ordonnance du 24 mars 1763 sur le gouvernement civil de Saint-Domingue.

¹⁵¹⁴ Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome V, p. 15, article VIII.

¹⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 25, article LXVI.

¹⁵¹⁶ *Ibid.*, article LXIX. Cette compétence est introduite en 1718, quand Mithon de Senneville est nommé intendant des Îles Sous-le-Vent. Sa commission précise qu'il a « seul la connaissance et juridiction souveraine de tout ce qui concerne la levée et perception de nos droits dans l'étendue desdites Isles », et que ses jugements doivent être « exécutés comme arrêt de Cour souveraine, nonobstant toutes oppositions et appellations, prises à partie, récusations et autres empêchements quelconques ». Voir tome II, p. 622-623.

À ce titre, ils perdent leurs prérogatives en matière de justice. Les fonctions de cet exécutif bicéphale restent larges. Comme l'intendant colonial, le directeur général est chargé de l'administration des troupes des deux armes présentes dans la colonie. De même, comme son prédécesseur, il est seul compétent en matière de finances¹⁵¹⁷. Ses autres attributions font de lui le véritable administrateur de la colonie, chargé de veiller au bon ordre dans les colonies, en faisant appliquer les décisions du Corps législatif, sanctionnées par le Roi, et les décisions de l'Assemblée coloniale, sanctionnées par le gouverneur¹⁵¹⁸. Ce dernier représente avant tout le Roi dans la colonie¹⁵¹⁹. Le directeur général représente le ministre de la Marine et des Colonies, et à ce titre administre l'établissement, bien que le gouverneur dispose de la préséance politique. Comme pour l'intendant colonial, les prérogatives du directeur général sont de deux ordres. Elles sont d'abord économiques, à savoir la compétence exclusive de cet administrateur en matière de finances de la colonie. Elles touchent également la police intérieure. Ainsi, sans être identiques, les prérogatives du directeur général et de l'ordonnateur d'un port militaire se rapprochent. Dans les deux cas, elles visent d'abord à assurer le bon ordre économique de l'institution, puis à veiller au bon ordre intérieur.

Les réformes réalisées durant le Consulat ne remettent pas en cause cette organisation, mais le régime dérogatoire des colonies devient purement administratif. L'administration des colonies relève désormais de trois fonctionnaires : le capitaine général, le préfet colonial et le grand-juge¹⁵²⁰. Aux termes de l'arrêté consulaire du 6 prairial an X, sur l'administration de la Martinique et de Sainte-Lucie, la fonction du premier est de nature militaire,

¹⁵¹⁷ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 96, article I, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791. Cet article dispose que « *les fonctions confiées au Pouvoir exécutif, relativement à l'administration et aux finances, seront exercées en chef dans la colonie, et sous les ordres du ministre, par un officier nommé par le Roi, portant le titre de directeur général* ».

¹⁵¹⁸ *Ibid.* L'article II du paragraphe relatif au directeur général précise que « *les fonctions d'exécuter, et faire exécuter par les directoires de districts, les syndics de cantons et tous les autres préposés, les arrêtés de l'Assemblée coloniale et les ordres du Roi, relativement à l'administration intérieure de la colonie ; la surveillance et la direction, conformément à ces mêmes ordres et arrêtés, des travaux et des établissements publics ; la passation des marchés et adjudications pour le service intérieur de la colonie, en exécution de ces mêmes ordres et arrêtés* ».

¹⁵¹⁹ *Ibid.*, p. 90. L'article I, paragraphe I « Gouverneur », titre IV « Pouvoir exécutif » précise que le gouverneur, commandant militaire de la colonie, est nommé et révoqué par le Roi. Le gouverneur doit donner son approbation aux décisions de l'Assemblée coloniale.

¹⁵²⁰ Tobago dispose d'une organisation propre en matière judiciaire.

tandis que le grand-juge assure le service de la justice¹⁵²¹. Comme les fonctions de l'intendant ou du directeur général, celles du préfet colonial présentent deux aspects. L'article XIV dispose qu'il dirige « *l'administration des finances, la comptabilité et la destination des officiers d'administration* », tandis que l'article XV précise qu'il « *est chargé, exclusivement à la Martinique, de l'administration et haute police de la colonie, ce qui comprend la levée des contributions, les recettes et dépenses, l'emploi des deniers, la comptabilité, les douanes, les soldes et l'entretien des troupes, les appointements des divers entretenus, les magasins, les approvisionnements, les consommations, les baux et fermages, les ventes et achats, les hôpitaux, les bagnes, les salaires d'ouvriers, les travaux publics, les bacs et passages, les domaines nationaux, les séquestres et mainlevées provisoires de séquestres, pour raison d'émigration, la distribution d'eau, l'Inscription maritime, la police de la navigation, l'agriculture et le commerce, ainsi que leurs progrès, la police et les encouragements, les recensements, la répression du commerce interlope, la répartition des prises, les invalides, le régime des noirs, tel qu'il était en 1789, l'instruction publique, le culte, l'usage de la presse, et généralement, tout ce qui était ci-devant attribué aux intendants ou ordonnateurs des colonies, soit en particulier, soit en commun avec le gouverneur général, autant, néanmoins, qu'il n'y sera pas dérogé par le présent arrêté* »¹⁵²². Ces attributions sont assurées à Sainte-Lucie par un chef d'administration, choisi parmi les commissaires de la Marine¹⁵²³. Ce texte illustre la centralisation alors mise en œuvre. À l'administration des forces militaires et des finances de la colonie, le préfet colonial joint l'ensemble des prérogatives en matière d'administration intérieure. Seules les affaires purement militaires ou judiciaires lui échappent, les premières relevant du capitaine général, les secondes du grand-juge. Malgré les différences en termes de prérogatives, les intendants et les préfets coloniaux jouent le même rôle : favoriser le développement économique des colonies. La rationalisation napoléonienne permet de concentrer l'ensemble des

¹⁵²¹ Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels, Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 1 (an X/an XIV), article I, sur le domaine de compétence du capitaine général, et article XXV, sur la fonction de grand-juge.

¹⁵²² *Ibid.*, Arrêté consulaire du 6 prairial an X sur l'administration de la Martinique et de Sainte-Lucie.

¹⁵²³ *Ibid.*, article XL.

prérogatives nécessaires à cette fin entre les mains d'un seul agent. Cette administration forte permet la reprise en main des colonies, à l'exception de Saint-Domingue, de même que le rétablissement de l'esclavage permet de relancer l'économie coloniale¹⁵²⁴.

Les réformes réalisées en 1791 puis sous le Consulat illustrent l'incertitude sur le statut des colonies vis-à-vis de la métropole. L'Assemblée nationale Constituante leur reconnaît le statut d'entité autonome de la métropole, ce qui se traduit par les attributions législatives des Assemblées coloniales. Cette organisation est remise en cause durant le Directoire. L'autonomie législative des colonies est niée par Bonaparte. La position géographique de ces territoires ne justifie qu'un régime administratif dérogatoire. Cependant, dans les deux cas, un chef civil - le directeur général ou le préfet colonial - héritier des intendants et ordonnateurs des colonies, continue de s'assurer du bon ordre du service colonial, en contrôlant l'ensemble des dépenses dans la colonie et en veillant à l'application des normes de police intérieure. La différence principale entre le régime révolutionnaire et le régime consulaire se situe à ce niveau. Dans le projet de 1791, le directeur général veille à l'application de normes discutées et décidées par un organe représentatif, local ou national. Les réformes consulaires confient directement la police intérieure au préfet colonial. Ces projets restent néanmoins marqués par l'héritage de l'Ancien Régime, notamment le principe de direction bicéphale entre un chef militaire, en pratique choisi parmi les officiers militaires de la Marine, et un chef administratif, administrant les ressources de la colonie et veillant à son développement.

b – La Restauration

Les réformes réalisées sous la Restauration, en matière coloniale, ont une portée identique à celles opérées, en 1800, en matière d'administration des

¹⁵²⁴ La reprise du développement économique dans les colonies françaises fait partie des causes de rupture de la paix d'Amiens.

arsenaux. Dès 1817, la direction bicéphale est définitivement abandonnée, et en 1825, les services internes des colonies sont réorganisés¹⁵²⁵.

De prime abord, l'administration des colonies, sous l'empire du régime défini en 1825, apparaît comme une déclinaison, au niveau local, du gouvernement de la métropole. Le gouverneur est dépositaire de l'autorité du chef de l'État. À ce titre, il peut, en cas de circonstances exceptionnelles, suspendre le fonctionnement normal des institutions de la colonie¹⁵²⁶. Les chefs d'administration apparaissent comme ses ministres et le conseil privé, en raison de ses compétences en matière de préparation de normes et de contentieux administratif, comme son Conseil d'État. Enfin, le conseil général joue un rôle analogue à celui des chambres¹⁵²⁷. Cependant, un rapprochement plus pertinent peut être fait entre l'administration des colonies et l'administration des arsenaux. Le gouverneur colonial a une compétence générale de principe sur l'ensemble des affaires survenant dans la colonie, tant civiles que militaires, à l'instar du préfet maritime pour l'ensemble des faits de mer survenant dans son arrondissement¹⁵²⁸. De même, composé principalement des chefs de service, le conseil privé est proche du conseil d'administration de l'arsenal¹⁵²⁹. Par ailleurs, tant dans les arsenaux que dans les colonies, l'administration proprement dite relève de chefs spécialisés : les directeurs techniques dans l'arsenal, le directeur de l'intérieur et le procureur général dans les colonies¹⁵³⁰. Surtout, dans les deux cas, la gestion des ressources nécessaires au service est confiée à un ordonnateur, choisi parmi les administrateurs de la

¹⁵²⁵ Voir *supra*, paragraphe 1, B. L'un des buts de la réforme, outre de faciliter la direction des colonies, est de fixer les responsabilités des agents agissant sous les ordres des gouverneurs.

¹⁵²⁶ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 412-415, chapitre VIII « des pouvoirs extraordinaires du gouverneur », titre II « du gouverneur ».

¹⁵²⁷ Voir INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL, *Lois organiques des colonies – tome II - colonies françaises*, Bruxelles, 1906, p. 14-15. Dans la préface de cet ouvrage, Arthur Giraut, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Poitiers, précise que les colonies forment alors « *de petits royaumes dont le gouverneur est le monarque irresponsable, les chefs d'administration les ministres, et le conseil privé le Conseil d'État* ».

¹⁵²⁸ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 396-397, article 1. Cet article précise que « *le commandement général et la haute administration de l'Île Bourbon et de ses dépendances sont confiés à un gouverneur* ». Cette définition des pouvoirs du gouverneur est proche de celle retenue par les ordonnances de 1828 et 1844, sur l'administration des arsenaux, pour le préfet maritime.

¹⁵²⁹ À l'exception notable de la compétence du conseil privé en matière de contentieux administratif.

¹⁵³⁰ Voir partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B. Dans les années 1870, une troisième direction est créée en Guyane et en Nouvelle-Calédonie : la direction des services pénitentiaires, chargée notamment du bagne.

Marine, tandis qu'un contrôleur surveille les actes de nature économique pour le compte du ministre de la Marine, en toute indépendance des autorités locales¹⁵³¹. La réforme de 1825 transpose la notion d'administration économique, telle qu'elle résulte des réformes 1795 et 1800 en matière d'administration des forces navales, dans l'administration coloniale. L'article 85 de l'ordonnance du 21 août 1825, sur l'administration de La Réunion, précise que le commissaire ordonnateur « *est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration de la Marine, de la Guerre et du Trésor, et de la direction des travaux de toutes natures, autres que ceux des ponts et chaussées et des communes, et de la comptabilité pour tous les services* »¹⁵³². En matière d'administration militaire, les attributions du commissaire ordonnateur sont plus larges que celles de ses collègues affectés au service administratif de la Marine. Outre l'administration des troupes terrestres, fonction assurée depuis 1765, il exerce, en matière d'administration navale, les fonctions de chef du service administratif d'un sous-arrondissement maritime¹⁵³³. Par conséquent, en sus des fonctions traditionnelles des commissaires affectés dans les forces navales, il dirige les travaux de construction et d'entretien des ouvrages hydrauliques et des navires nécessaires au service de la colonie ou présents en station, ainsi que le service de l'Inscription maritime et de ses annexes¹⁵³⁴. En matière d'administration de la colonie, l'ordonnateur joue un rôle identique à celui du commissaire général/chef d'administration d'un port-arsenal. Chargé de la comptabilité de l'ensemble des services de la colonie, il est seul compétent pour ordonner les dépenses. Par conséquent, il assure la gestion des

¹⁵³¹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 440, paragraphe 1, article 133. Comme son homologue de la Marine de l'époque, le contrôleur colonial veille aux intérêts de la colonie, et est compétent pour représenter cette dernière en justice. Ce contrôleur est nommé parmi les officiers d'administration de la Marine. Comme son homologue de la Marine, le contrôleur colonial ne peut suspendre la marche du service.

¹⁵³² *Ibid.*, p. 418, article 85.

¹⁵³³ *Ibid.*, p. 418-422, article 86. L'ordonnateur dispose, sous ses ordres, de commissaires pour le service administratif des forces présentes aux colonies. Cet article présente l'ensemble des attributions des ordonnateurs, sans ordre, en 44 paragraphes. Sur les chefs de service des ports secondaires, voir *supra*, chapitre 1.

¹⁵³⁴ *Ibid.* Voir le paragraphe 5 sur les constructions navales, le paragraphe 6, sur la conservation et la garde des navires, le paragraphe 8 sur l'établissement de phare et de vigie, le paragraphe 17 sur l'Inscription maritime, le paragraphe 20 sur les polices des ports, des pêches et de la navigation, le paragraphe 23 sur la police sanitaire des bâtiments arrivant à la colonie, le paragraphe 39 sur les pensions et demi-soldes.

approvisionnement nécessaires au service administratif de la colonie¹⁵³⁵. Il procède également au paiement des salaires des agents publics présents dans la colonie¹⁵³⁶. L'ordonnateur constate donc les droits acquis dans le cadre du service administratif colonial.

De même, il gère la ressource humaine. Outre l'Inscription maritime, cette compétence concerne l'esclavage. Ce dernier reste légal dans les colonies, en conséquence de la loi du 30 floréal an X. Aux termes des ordonnances organiques, les prérogatives du commissaire ordonnateur, en la matière, sont proches de celles du commissaire du bague. En effet, l'ordonnateur est compétent pour « *l'administration, la police, la subsistance, l'entretien et l'habillement des noirs de la colonie ; les gratifications et encouragements à leur donner ; leur répartition entre les divers services ; la direction et la surveillance spéciale de ceux attachés aux travaux et aux établissements qui sont dans ses attributions* »¹⁵³⁷. Le commissaire ordonnateur assure, comme son collègue du bague, la police et l'administration d'une catégorie spéciale d'individus employés au service administratif colonial : les esclaves appartenant à la colonie¹⁵³⁸. La répression de la traite est, dès lors, de sa compétence. En effet, si l'esclavage est rétabli par la loi du 30 floréal an X, la traite négrière reste interdite, et l'état d'esclave est, en conséquence du décret du 15 mai 1791, héréditaire¹⁵³⁹. Enfin, la seule divergence notable, entre l'ordonnateur colonial et le chef d'administration d'un port militaire, est que le premier dirige les travaux nécessaires au service de la colonie, hormis ceux de la compétence des ingénieurs des ponts et chaussées ou

¹⁵³⁵ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 418 article 86, paragraphe 2 sur les ordres de délivrance des matières, paragraphe 3 sur les marchés. Comme pour les marchés nécessaires au service naval, une commission des recettes intervient dans la passation des marchés nécessaires au service colonial. Elle est convoquée par l'ordonnateur. Voir, enfin, les paragraphes 24, 25 et 26 sur la comptabilité des matières nécessaires au service colonial et sur les comptes de travaux.

¹⁵³⁶ *Ibid.*, paragraphes 15, 16 et 18.

¹⁵³⁷ *Ibid.*, paragraphe 20.

¹⁵³⁸ En raison de son caractère héréditaire, l'esclavage n'est pratiqué que dans les Vieilles Colonies. Le transfert du bague aux colonies en 1854 apparaît, dans ce cadre, comme une conséquence de l'abolition de l'esclavage. L'abolition prive les colonies d'une main-d'œuvre bon marché. Le transfert du bague doit compenser cette perte. Les bagnes sont, d'ailleurs, implantés dans les colonies les moins développées, la Guyane et la Nouvelle-Calédonie.

¹⁵³⁹ Voir supra, paragraphe 1, A.

des communes¹⁵⁴⁰. L'ordonnateur colonial est donc chargé, à l'instar de ses prédécesseurs, de favoriser les progrès de la colonisation. Administrant les ressources de la colonie, il est chargé, via ses attributions en matière de travaux, de son aménagement¹⁵⁴¹. L'importance du commerce, pour le développement des colonies, justifie la compétence du commissaire ordonnateur en matière de police des pêches et de la navigation, avant que cette compétence ne soit reconnue aux commissaires de l'Inscription maritime. Dès lors, il est compétent pour réprimer le commerce interlope, prérogative également fondée par la police des Classes¹⁵⁴². Dans certains établissements, le commissaire ordonnateur, sous le titre de « chef du service administratif », exerce également la fonction de directeur de l'intérieur. À ce titre, il est chargé du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité de la colonie¹⁵⁴³. Dès lors, il surveille les communes dans l'exercice de leurs attributions¹⁵⁴⁴. Ce cumul de fonctions est prévu pour les établissements les moins développés¹⁵⁴⁵. Le chef du service administratif prend en charge, directement, le développement de la colonie. Il reçoit « *la direction de l'agriculture et de l'industrie, les améliorations à introduire, et les encouragements à donner* », et « *la publication des découvertes nouvelles des procédés utiles, et spécialement de ceux qui ont pour objet d'augmenter et de perfectionner les produits coloniaux, d'économiser la main-*

¹⁵⁴⁰ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 418-419, paragraphe 4, article 86, ordonnance du 21 août 1825 sur l'administration de La Réunion.

¹⁵⁴¹ Certains travaux échappent à l'ordonnateur, en partie ceux de la compétence des communes ou du directeur de l'intérieur.

¹⁵⁴² Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 419, article 86, paragraphe 7. La navigation interlope, en soustrayant des marins du service du commerce, et de celui de la flotte, pour une cause illicite, porte atteinte, par nature, au service des Classes. Cette compétence justifie également la répression de la traite, puisque importer des esclaves aux colonies est assimilable à du commerce interlope, l'esclave étant une marchandise prohibée

¹⁵⁴³ *Ibid.*, p. 426-432, article 104. Comme l'article 86 sur les compétences de l'ordonnateur, cet article mentionne, sans ordre, et en 72 paragraphes, les compétences du directeur de l'intérieur. Sur la compétence du chef du service administratif, voir *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1831, op. cit.*, p. 597-598, ordonnance du 24 septembre 1831 portant suppression de la place de directeur de l'intérieur à la Guyane française ; et voir *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1840, op. cit.*, p. 1047, article 66, ordonnance du 7 septembre 1840 concernant le gouvernement du Sénégal et de ses dépendances.

¹⁵⁴⁴ Voir *infra*, B.

¹⁵⁴⁵ C'est-à-dire la Guyane, à partir de 1831, le Sénégal, Saint-Pierre-et-Miquelon et les établissements des Indes, puis, dans un premier temps, dans les territoires acquis au XIX^{ème} siècle. En Guyane, le chef du service administratif conserve le titre d'ordonnateur.

d'œuvre et de suppléer le travail de l'homme »¹⁵⁴⁶. En Guyane, ce cumul de fonctions accroît les prérogatives de l'ordonnateur/chef du service administratif en matière d'esclavage. Outre la police et l'administration des esclaves attachés au service administratif de la colonie, il veille au respect du code noir par les propriétaires d'esclaves de la colonie¹⁵⁴⁷. Au-delà, les réformes réalisées sous la Restauration introduisent une innovation qui, à terme, remet en cause la notion d'administration économique aux colonies. En effet, une ordonnance du 26 janvier 1825 supprime l'unité comptable en matière coloniale, et distingue les dépenses nécessaires à la défense des colonies de celles nécessaires à l'administration intérieure des colonies¹⁵⁴⁸. Néanmoins, cette réforme ne vise alors qu'à clarifier les comptes des dépenses coloniales et l'ordonnateur, aux termes des ordonnances organiques, centralise la comptabilité coloniale et reste seul compétent pour l'ensemble des dépenses de la colonie.

2 – L'évolution de la notion

Définie à la fin des années 1820, l'administration économique coloniale voit son domaine modifié par les réformes réalisées durant la Monarchie de Juillet et le Second Empire **(a)**. Les commissaires de la Marine employés aux colonies se spécialisent, spécialisation qui aboutit à la formation du Commissariat colonial en 1889 **(b)**.

¹⁵⁴⁶ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 428, paragraphes 24 et 25, article 104, sur les compétences du directeur de l'intérieur, ordonnance du 21 août 1825 sur le gouvernement de La Réunion. En cette qualité de directeur de l'intérieur, le chef du service administratif surveille également les « *agents de change et courtiers* » présents dans la colonie.

¹⁵⁴⁷ *Ibid.*, paragraphe 25.

¹⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 467-468. L'article 3 dispose que « *les dépenses des colonies qui se rattachent aux dépenses de la Guerre et de la Marine, étant ainsi mises à la charge des deux départements, il ne sera plus fait d'allocation spéciale, sur les fonds du Trésor royal, aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de l'Île Bourbon ; ces colonies seront désormais chargées de pourvoir, sur leurs revenus locaux, à toutes dépenses autres que celles qui sont portées au compte de la Guerre et de la Marine ; à cet effet, il leur est fait entier abandon desdits revenus, quelles qu'en soient la nature et l'origine* ».

a – Les réformes de la Monarchie de Juillet et du Second Empire

Le régime défini en 1825 est rapidement l'objet de critiques, en raison du caractère militaire de l'administration coloniale et, surtout, de l'origine réglementaire, et non législative, des actes organiques¹⁵⁴⁹.

L'administration des colonies est réformée dès le début de la Monarchie de Juillet. Le principe d'un pouvoir législatif colonial autonome est alors rétabli par la loi du 24 avril 1833, sur le régime législatif des colonies. Comme en 1791, le débat préalable touche tant l'organisation générale des colonies que la question, délicate en raison d'intérêts trop opposés, de l'esclavage¹⁵⁵⁰. Il se pose en des termes proches : il s'agit de déterminer le domaine des compétences respectives des Assemblées coloniales, des Chambres et des ordonnances du Roi. Aux termes de la loi du 24 avril 1833, l'autonomie des colonies est plus limitée qu'en 1791. La réglementation relative aux esclaves et aux affranchis relève du pouvoir métropolitain¹⁵⁵¹. Paradoxalement, l'organisation administrative des colonies, critiquée lors de l'élaboration de cette réforme, est confirmée par les textes d'application¹⁵⁵². La loi du 24 avril 1833 a, néanmoins, un impact majeur sur la manière dont les chefs des colonies, notamment l'ordonnateur et le directeur de

¹⁵⁴⁹ Voir *Procès-verbaux de la Chambre des Députés – session 1831*, Paris, Imprimerie de A. Henri, 1832, n° 331, p. 12, Rapport du 13 avril 1831, fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi relatif au régime législatif des colonies.

¹⁵⁵⁰ Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires série 2 (1800 – 1860)*, *op. cit.*, tome LXXX, p. 480-484, discours du comte de Montlosier, seul orateur inscrit pour la discussion de deux projets, celui du régime législatif des colonies et celui qui concerne l'exercice des droits politiques et civils des hommes de couleur libres et affranchis.

¹⁵⁵¹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1833*, *op. cit.*, p. 229-230, articles 2, 3 et 4, loi du 24 avril 1833 concernant le régime législatif des colonies. Voir également *Procès-verbaux de la Chambre des Députés – session 1831*, *op. cit.*, n° 331, p. 12-14, Rapport du 13 avril 1832. La réglementation concernant l'esclavage et le statut personnel des hommes de couleur libres échappe aux Assemblées coloniales. Ces normes sont réparties entre les Chambres et le Roi. Les opposants à ce projet contestent la compétence reconnue au pouvoir réglementaire du Roi, au motif que la Charte de 1830, précisant que les colonies sont régies par des lois particulières, elles échappent à cette prérogative royale. En outre, favorables à l'esclavage, ils demandent l'établissement du partage de compétences, envisagé en 1791. Au contraire, d'autres opposants au projet voient, dans cette compétence reconnue aux ordonnances royales, un moyen de contourner la tendance des Chambres à se diriger vers l'abolition. Voir, en ce sens, BISSETTE (Cyrille-Charles-Auguste), *Notes sur le projet de loi relatif au régime législatif des colonies*, Paris : Imprimerie de P. Dupond et Gaultier Laguionie, 1833. L'auteur de ces notes est « mandataire des hommes de couleur de la Martinique ».

¹⁵⁵² *Ibid.*, p. 559-647, trois ordonnances du 22 août modifiant les ordonnances organiques des colonies. Les ordonnances organiques des établissements de l'Inde, du Sénégal et de Saint-Pierre-et-Miquelon intègrent les dispositions de la loi du 24 avril 1833.

l'intérieur, exercent leurs prérogatives¹⁵⁵³. Cette évolution est cependant occultée par les questions que soulèvent alors l'esclavage et la condition des personnes de couleur¹⁵⁵⁴.

Les réformes réalisées durant le Second Empire ont des conséquences plus importantes. Outre le transfert du bague aux colonies, le régime législatif des colonies est modifié par un sénatus-consulte du 3 mai 1854, complété par un décret du 29 août 1855¹⁵⁵⁵. Le premier confirme l'abolition de l'esclavage, réalisée en 1848, ainsi que le partage de compétences en matière législative. Le second apporte des précisions sur ce partage et a des conséquences plus directes sur les attributions des chefs de service. Outre la suppression de la fonction de commandant militaire, le décret du 29 août 1855 opère un partage de l'administration économique entre l'ordonnateur et le directeur de l'intérieur¹⁵⁵⁶. Ce dernier devient compétent pour « *l'ordonnancement des dépenses du service local, la comptabilité des recettes et dépenses de ce service, en matières et deniers, la préparation du budget intérieur* »¹⁵⁵⁷. Le commissaire ordonnateur reste compétent uniquement pour les dépenses coloniales à la charge de l'État. Ce décret remet en cause l'existence de l'administration économique des colonies. Néanmoins, le décret du 26 septembre 1855, sur le service financier des colonies, rappelle, à son article 3, que « *sont ordonnateurs secondaires du ministre de la Marine et des Colonies, les officiers du Commissariat* »¹⁵⁵⁸. La notion d'administration économique coloniale connaît ainsi une évolution similaire à celle qui touche l'administration économique des arsenaux depuis les années 1820, et tend à se définir comme le contrôle des actes économiques du directeur de

¹⁵⁵³ Voir infra, B.

¹⁵⁵⁴ Voir, par exemple, MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Commission instituée, par décision royale du 26 mai 1840, pour l'examen des questions relatives à l'esclavage et à la constitution politique des Colonies – Rapport adressé au ministre de la Marine et des Colonies*, Paris, Imprimerie Royale, 1843.

¹⁵⁵⁵ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – premier semestre 1854*, op. cit., p. 1159-1164, sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui règle la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion ; et *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – second semestre 1855*, op. cit., p. 359-360, décret du 29 août 1855 qui modifie l'organisation du gouvernement et de l'administration de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion.

¹⁵⁵⁶ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – second semestre 1855*, op. cit., p. 359-360, articles 2 et 3, décret du 29 août 1855. Les attributions du commandant militaire sont confiées directement au gouverneur.

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 534. Voir également infra, B.

l'intérieur¹⁵⁵⁹. Le domaine de compétence de l'ordonnateur reste large cependant. Il comprend, outre les dépenses militaires, les dépenses nécessaires au « *gouvernement, administration générale, justice, culte, subvention à l'instruction publique, travaux et service des ports, agents divers, dépenses d'intérêts communs, et généralement, les dépenses dans lesquelles l'État aura un intérêt direct* »¹⁵⁶⁰. L'année suivante, la nomenclature de ces dépenses est fixée¹⁵⁶¹. Cependant, cette réforme ne concerne que la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion. Les établissements secondaires restent régis par l'ancienne organisation. Le sénatus-consulte de 1854 est réformé en 1866. En effet, l'expansion coloniale, en Asie, dans l'océan Pacifique et en Afrique, réalisée durant le Second Empire, augmente le poids des dépenses coloniales sur le budget de l'État. En réaction, le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, portant modification du sénatus-consulte du 3 mai 1854, précise que le budget colonial, à la Martinique, à la Guadeloupe et à La Réunion, comprend « *toutes les dépenses autres que celles relatives au traitement du gouverneur, au personnel de la justice et des cultes, au service du trésorier payeur, aux services militaires* »¹⁵⁶². Le domaine de compétence de l'ordonnateur est réduit en conséquence et tend, dès le Second Empire, à se recentrer sur l'administration des forces militaires.

b – l'Administration des forces coloniales

La spécialisation des commissaires affectés au service colonial est accentuée dans les années 1870 (**b.1**). Elle explique en partie la formation du Commissariat colonial (**b.2**)

¹⁵⁵⁹ Voir *infra*, B.

¹⁵⁶⁰ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – premier semestre 1854, op. cit.*, p. 1162, article 14, sénatus-consulte du 3 mai 1854. La dernière formule permet d'inclure le bague dans cette catégorie. L'intérêt de l'État est double : l'implantation des bagues aux colonies permet de débarrasser la métropole d'une catégorie de condamnés jugés dangereux et de pallier l'abolition de l'esclavage.

¹⁵⁶¹ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – second semestre de 1855, op. cit.*, p. 231-232, décret du 31 juillet 1855 qui fixe la nomenclature des dépenses obligatoires des colonies.

¹⁵⁶² Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI^{ème} série – second semestre 1866, op. cit.*, p. 3, 2^o, article 5, sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

b.1 – La spécialisation des administrateurs de la Marine affectés aux colonies

La spécialisation technique des commissaires ordonnateurs est accentuée dans les années 1870. Vestige de l'ancienne compétence de l'ordonnateur, le bagne est confié, dans les années 1870, à un nouveau directeur technique, le directeur de l'administration pénitentiaire¹⁵⁶³. Le décret du 12 décembre 1874, sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, illustre cette spécialisation du commissaire ordonnateur. Il est compétent sur l'administration générale de la Marine et sur les services coloniaux à la charge de l'État¹⁵⁶⁴. L'ordonnateur se recentre sur la partie militaire de ses attributions, même si, en sa qualité de chef de service de l'Inscription maritime, il assure encore des compétences administratives larges, tandis que le décret du 12 décembre 1874 lui confie la surveillance des intérêts de l'État¹⁵⁶⁵. Il perd néanmoins son contrôle sur les dépenses locales, ces dernières étant désormais de la responsabilité du directeur de l'intérieur¹⁵⁶⁶. L'ordonnateur est désormais un directeur technique, chargé de l'administration économique des services coloniaux relevant de l'État et du service administratif de la Marine. Une nouvelle fois, cette évolution ne concerne que les établissements les plus importants¹⁵⁶⁷.

L'évolution s'achève en 1882. Le régime administratif des colonies est alors rationalisé par trois textes : le décret du 15 septembre, modifiant l'organisation administrative de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion, le décret du 3 octobre, portant suppression de l'emploi d'ordonnateur à la Guyane, au Sénégal, en Nouvelle-Calédonie, à Tahiti, Mayotte, Nossi-Bé et Saint-Pierre-et-Miquelon, et

¹⁵⁶³ Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services de la Marine et des colonies*, op. cit, p. 895, article 126, décret du 12 décembre 1874 concernant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; et p. 975-976, article 2, décret du 16 février 1878, portant création, à la Guyane française, d'une direction de l'administration pénitentiaire.

¹⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 889, article 100, décret du 12 décembre 1874.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 889-890, articles 101 et 104. Le premier précise que le commissaire ordonnateur est compétent en matière d'Inscription maritime « *y compris les rapports de toutes natures de ce service avec l'Établissement des invalides, la police de la navigation et des pêches maritimes, la gestion des prises, bris et naufrages et épaves maritimes* ». Le second dispose que l'ordonnateur est chargé de « *l'administration du domaine de l'État dans la colonie et toutes les mesures qui s'y rapportent* ».

¹⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 892, article 110.

¹⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 871, décret du 14 juillet 1877, prononçant la séparation administrative des colonies de Mayotte et de Nossi-Bé. Ce texte précise que chacun de ces établissements est régi par les dispositions de l'ordonnance du 7 septembre 1840, sur le gouvernement du Sénégal.

le décret du 20 novembre, sur le régime financier des colonies¹⁵⁶⁸. Ces textes mettent fin au caractère militaire de l'administration des colonies¹⁵⁶⁹. Le rôle des commissaires de la Marine dans les colonies est désormais limité à l'administration militaire et à l'administration maritime. Le rapport préalable au décret du 15 octobre 1882 précise que « *l'esprit de ce projet est de ramener les attributions exercées par le Commissariat colonial à celles qui sont exercées en France par le même corps, de concentrer entre les mains du directeur de l'intérieur l'action dévolue aux ordonnateurs, en ce qui touche les services civils compris dans le budget de l'État, enfin de donner aux trésoriers-payeurs plus d'initiative et de responsabilité au point de vue de la direction même du service du Trésor* »¹⁵⁷⁰. La fonction d'ordonnateur est supprimée, conséquence logique des réformes réalisées durant le Second Empire. Ses compétences sont réparties entre le directeur de l'intérieur, pour « *l'administration et la comptabilité des dépenses des services civils compris dans le budget de l'État* », et le chef du service administratif de la Marine, pour tout ce qui « *concerne l'administration et la comptabilité des services militaires et maritimes* »¹⁵⁷¹. La centralisation comptable est désormais assurée par le trésorier-payeur¹⁵⁷². Ce régime est étendu aux établissements secondaires par un décret du 3 octobre 1882¹⁵⁷³. Les administrateurs de la Marine affectés dans les colonies reviennent à leur rôle traditionnel : l'administration militaire. Les décrets des 15 septembre et 3 octobre 1882 précisent ainsi que le chef du service administratif de la Marine est membre de droit du conseil de défense de la colonie, et qu'il est appelé à siéger au conseil

¹⁵⁶⁸ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1882, op. cit.*, volume 2, p. 571-574, décret du 15 septembre 1882 ; p. 580-582, décret du 3 octobre ; et p. 857-912, décret du 20 novembre 1882.

¹⁵⁶⁹ Voir INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL, *Lois organiques des colonies – tome II - colonies françaises, op. cit.*, p. 17. À partir de la fin des années 1870, les gouverneurs cessent d'être nommés parmi les officiers supérieurs de la Marine, au profit de civils, notamment les préfets de département.

¹⁵⁷⁰ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1882, op. cit.*, volume 2, p. 571.

¹⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 572, articles 2, sur les attributions du chef de service de la Marine, et 3, sur les compétences du directeur de l'intérieur, décret du 15 septembre 1882.

¹⁵⁷² *Ibid.*, article 4. Le texte précise néanmoins qu'en tout ce qui concerne le service des invalides de la Marine, le trésorier-payeur « *reste soumis à la direction et à la surveillance du chef du service administratif de la Marine, conformément aux règlements sur la matière* ».

¹⁵⁷³ *Ibid.*, p. 581, articles 2 et 3.

privé uniquement « *lorsqu'il y est traité des matières de ses attributions* », et uniquement à titre consultatif¹⁵⁷⁴.

Néanmoins, si le service des commissaires affectés aux colonies redevient militaire, il diverge de celui des commissaires au sein des forces navales. La création d'arsenaux aux colonies l'illustre, notamment la création de l'arsenal de Saïgon. Cet établissement suit un régime spécial. Créé pour soutenir l'expansion française en Asie du sud-est et dans l'océan Pacifique, il est placé sous l'autorité du gouverneur de Cochinchine. Cet établissement est administré par un conseil d'administration composé des divers chefs de service de l'arsenal, et présidé par le commandant supérieur de Marine. Bien que le service administratif de la Marine, aux colonies, relève du commissaire ordonnateur, l'arrêté du 8 avril 1875, portant règlement d'administration de l'arsenal de Saïgon, dispose que le service administratif de l'arsenal est confié au « *commissaire de la division navale* », c'est-à-dire au commissaire dirigeant le service administratif de l'escadre employée dans cette région¹⁵⁷⁵. Cette compétence est confirmée par un décret du 5 décembre 1888¹⁵⁷⁶. Aux termes de l'arrêté du 8 avril 1875, cet officier est secondé par un commissaire aux approvisionnements et un commissaire aux travaux¹⁵⁷⁷. Le décret du 5 décembre 1888 revient sur cette organisation et précise que le commissaire de l'arsenal de Saïgon remplit « *des fonctions analogues à celles qui sont attribuées, dans les ports de la métropole, au commissaire aux approvisionnements et au commissaire aux travaux* »¹⁵⁷⁸. Par conséquent, le régime administratif de l'arsenal de Saïgon implique de distinguer le service des commissaires chefs du

¹⁵⁷⁴ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1882, op. cit.*, volume 2, p. 573, articles 5 et 6, alinéa second, décret du 15 septembre 1882 ; et p. 581-582, articles 5 et 6, décret du 3 octobre 1882.

¹⁵⁷⁵ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1875, op. cit.*, volume 2, p. 351, article 1, alinéa 4, arrêté ministériel du 8 avril 1875 portant règlement d'administration de l'arsenal de Saïgon. La création de cet arsenal, dès le Second Empire, et son développement sous la Troisième République, illustrent la volonté expansionniste française en Asie du sud-est et dans l'océan Pacifique. Cet arsenal permet aux unités de la flotte présentes dans ces zones de disposer d'un point d'appui.

¹⁵⁷⁶ Voir *Journal Officiel de la République Française du 8 décembre 1888 – Lois et décrets*, Paris, 1888, p. 5206-5209.

¹⁵⁷⁷ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1875, op. cit.*, volume 2, p. 358-362, titre VII « Du commissaire aux approvisionnements » et titre VIII « du commissaire aux travaux ».

¹⁵⁷⁸ Voir *Journal Officiel de la République Française du 8 décembre 1888 – Lois et décrets, op. cit.*, p. 5207, article 30. Cette réduction vise à régler un problème de compétence créé par l'arrêté du 8 avril 1875. En effet, une des conséquences de ce texte est de créer, aux côtés du commissaire ordonnateur, un second chef des services administratifs de la Marine. Le décret du 5 décembre 1888, en définissant strictement les compétences du commissaire de l'arsenal de Saïgon, place cet officier sous l'autorité du chef du service administratif de la Marine en Cochinchine.

service administratif de la Marine aux colonies, chargés de l'administration de l'ensemble des forces présentes dans les colonies, de celui des commissaires des arsenaux établis dans les colonies, chargés de l'administration économique de ces établissements. Cette distinction est révélatrice de la spécialisation qui touche les commissaires de la Marine dans leurs divers secteurs de compétence. En matière coloniale, cette spécialisation est accentuée par le développement des troupes coloniales. En effet, dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, l'évolution technologique des navires fait disparaître le combat d'abordage. Les troupes de Marine servant traditionnellement de garnison à bord des navires de la flotte cessent de servir en mer. Elles sont désormais amenées à remplir le rôle de l'infanterie classique – comme durant la Guerre Franco-Prussienne – et, surtout, à pourvoir à la défense des établissements coloniaux. Durant la même période, des unités indigènes sont créées pour la défense des colonies, alors en expansion¹⁵⁷⁹. Dès lors, si la Marine continue d'assurer leur défense, les colonies tendent à disposer de leurs propres moyens de défense, certes issus des troupes de la Marine¹⁵⁸⁰. Les impératifs propres à l'administration de ces forces et la compétence réservée des commissaires attachés au service naval, en matière d'administration des arsenaux coloniaux, justifient la création, par le décret du 5 octobre 1889, du Commissariat colonial.

b.2 – La création du Commissariat colonial

Si la création du Commissariat colonial est principalement la conséquence de la divergence croissante entre l'administration des forces navales et l'administration des forces coloniales, elle procède également de la définition progressive de normes statutaires propres aux administrateurs de la Marine servant dans les colonies.

¹⁵⁷⁹ Les tirailleurs sénégalais sont créés en 1857, les tirailleurs tonkinois en 1885. Sur la création des tirailleurs sénégalais par Faidherbe, voir sous la direction de CORVISIER (André), *Histoire militaire de la France*, Vendôme : Presse universitaire de France, 1992, volume 2, p. 531. Sur la création des tirailleurs tonkinois, voir volume 3, p. 51-61.

¹⁵⁸⁰ En 1900, les unités indigènes et les troupes de Marine sont réunies au sein des troupes coloniales, rattachées au ministère de la Guerre. Voir *Bulletin des lois de la République française – XII^{ème} série – deuxième semestre 1900, op. cit.*, partie principale, p. 417-424, loi du 7 juillet 1900 portant organisation des troupes coloniales.

C'est, principalement, la question de la manière dont est pris en compte le service colonial dans le déroulement de la carrière des commissaires et dans le calcul de leur droit à pension. Les réformes révolutionnaires ne distinguent pas le service colonial du service maritime¹⁵⁸¹. Cette distinction apparaît sous le Consulat. L'arrêté du 11 fructidor an XI, relatif à la solde de retraite et au traitement de réforme dans la Marine, précise que le service administratif dans les colonies compte pour une moitié supplémentaire dans le calcul du temps de service nécessaire pour qu'un officier d'administration puisse bénéficier d'une solde de retraite¹⁵⁸². En 1829, la règle est étendue en matière d'avancement¹⁵⁸³. Cependant, le service colonial demeure intégré au service administratif de la Marine et aucun cadre spécial n'est créé pour y pourvoir. La situation géographique des colonies, et leur régime administratif dérogatoire, justifient simplement une prise en compte différente du temps de service aux colonies dans le calcul du temps requis pour qu'un administrateur de la Marine puisse prétendre à un avancement ou à une pension¹⁵⁸⁴. Ces règles sont confirmées durant la Monarchie de Juillet¹⁵⁸⁵.

Cependant, l'extension que connaît alors le domaine colonial accroît les besoins en personnel et amène à distinguer le service colonial du service naval. Un cadre colonial tend alors à émerger du Commissariat. L'article 8 de l'ordonnance du 23 décembre 1847, concernant l'organisation du corps du Commissariat de la Marine, précise ainsi que « *l'avancement dans le service colonial continuera de rouler distinctement sur la liste particulière du Commissariat employé aux colonies* »¹⁵⁸⁶. Une circulaire du 12 juin 1851, du ministre de la Marine, résume

¹⁵⁸¹ Et perpétuent la pratique de l'Ancien Régime.

¹⁵⁸² Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – République et Empire), arrêté du 11 fructidor an XI, article VII, alinéa second.

¹⁵⁸³ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1829, op. cit.*, p. 251, article 7, alinéa second, ordonnance du 8 février 1829, portant fixation du nombre, des grades et des fonctions des officiers d'administration de la Marine. Le texte précise, cependant, que la règle n'est applicable qu'aux officiers d'administration envoyés de France.

¹⁵⁸⁴ Le personnel militaire de la Marine et le personnel de l'Armée de terre, présents aux colonies, bénéficient également de ces dispositions.

¹⁵⁸⁵ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E1 (ordonnances, règlements et répertoires d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat), article 8, ordonnance du 3 janvier 1835 portant organisation du corps du Commissariat.

¹⁵⁸⁶ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1847, op. cit.*, p. 1634, article 8.

parfaitement cette évolution. En l'espèce, se pose la question du rang des officiers du Commissariat, provenant du cadre colonial, quand ils passent dans le cadre métropolitain. Le ministre précise que « *les officiers du Commissariat employés en France ou aux colonies appartiennent à un même corps, que l'on peut considérer comme momentanément divisé en deux sections, mais entre lesquelles des mouvements réciproques ont lieu simultanément* »¹⁵⁸⁷. La réforme du corps du Commissariat, en 1853, accentue cette distinction en instituant un concours distinct pour le recrutement des aides-commissaires nécessaires au service colonial¹⁵⁸⁸. De même, en 1875, les commis et les écrivains principaux sont supprimés du service colonial et remplacés par un personnel administratif secondaire, propre aux colonies¹⁵⁸⁹. Le cadre colonial est alors distinct du cadre métropolitain. Ces officiers sont recrutés via un concours spécial et sont soumis à des règles statutaires dérogatoires de celles de leur corps d'origine. Ils sont secondés par des personnels secondaires propres aux colonies. Ainsi, la création du Commissariat colonial, en 1889, ne fait que consacrer une situation déjà établie dès les années 1870.

B – La tutelle administrative sur les services administratifs des colonies

Mise en place à la fin de la Restauration, quand est réformée l'administration des colonies, la tutelle administrative exercée par l'ordonnateur sur les services coloniaux est rapidement remise en cause, dès 1833 (1). Cependant, elle ne disparaît que suite aux réformes menées durant le Second Empire et, surtout, la III^{ème} République (2).

¹⁵⁸⁷ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1851, op. cit.*, volume 1, p. 448.

¹⁵⁸⁸ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1853, op. cit.*, volume 1, p. 396, article 15, décret du 14 mai 1853, portant réorganisation du Commissariat de la Marine. Si le concours est distinct, les conditions nécessaires pour se présenter restent identiques. L'existence de ce concours propre au service colonial est confirmée par un arrêté du 30 avril 1875, déterminant les diverses conditions du concours pour le grade d'aide-commissaire de la Marine (service des colonies).

¹⁵⁸⁹ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1875, op. cit.*, volume 1, p. 457, article 1, alinéa 3, décret du 20 avril 1875, modifiant le mode de recrutement du personnel du Commissariat de la Marine affecté aux colonies ; et p. 459, décret du même jour, concernant le personnel affecté au service des écritures aux colonies.

1 – Les réformes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet

La tutelle administrative découle de l'organisation prévue par les ordonnances organiques des colonies adoptées dans les années 1820 **(a)**. La réforme de 1833, sur le régime législatif des colonies, remet en cause son exercice **(b)**.

a – Le régime des ordonnances organiques

Si la tutelle administrative n'est réellement instituée qu'en 1825, les précédents régimes administratifs des colonies en comportent certains éléments. En effet, outre sa compétence exclusive en matière de dépenses, l'intendant, ou l'ordonnateur, de l'Ancien Régime surveille l'exercice de la justice coloniale¹⁵⁹⁰. Les réformes de 1791 et de 1800 ne prévoient pas un tel mécanisme. Le décret du 15 juin 1791 précise que le directeur général exerce « *la surveillance sur la perception et le versement des contributions à la Caisse de la colonie, et l'application de ces fonds aux dépenses générales et locales, le tout d'après les décrets du Corps législatif sanctionnés par le Roi, les ordres du ministre donnés en conséquence, et les arrêtés de l'Assemblée coloniale approuvés par le gouverneur* »¹⁵⁹¹. En outre, cet administrateur, « *tant par lui-même que par les directoires qui lui sont subordonnés, exercera la surveillance sur les receveurs de district et autres receveurs particuliers des contributions, et sur le trésorier général* »¹⁵⁹². Les finances et l'exécution du budget des colonies sont sous le contrôle du directeur de l'intérieur. Ces prérogatives sont la conséquence de l'autonomie des colonies, tant législative que budgétaire, telle qu'elle résulte du décret du 15 juin 1791. En effet, le projet prévoit que les contributions des colonies servent exclusivement aux dépenses locales, et sont décidées par l'Assemblée coloniale¹⁵⁹³. Le budget des colonies, inclus dans celui du ministère de la Marine, est, cependant, distinct de

¹⁵⁹⁰ Voir *supra*, paragraphe 1.

¹⁵⁹¹ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 2, p. 96, 2^o, article 11, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791.

¹⁵⁹² *Ibid.*, p. 97-98, article VII, paragraphe II, titre VI, décret du 15 juin 1791.

¹⁵⁹³ *Ibid.*, volume 2, p. 75-77, article VI, sur « *la législation relative aux contributions* », paragraphe I « bases », titre IV « Législation », décret du 15 juin 1791.

celui de la flotte. Le directeur général, ordonnateur secondaire représentant le ministre de la Marine, contrôle la bonne tenue de ce budget spécial. Ainsi, il exerce sur le trésorier général de la colonie une surveillance proche de celle exercée par les administrateurs des Classes sur le personnel de l'Établissement des invalides¹⁵⁹⁴. De même, le directeur général est seul compétent pour les marchés de travaux et de fournitures nécessaires au service colonial¹⁵⁹⁵. En outre, chargé de l'application des arrêtés de l'Assemblée coloniale et des proclamations du Roi, le directeur général veille à la bonne application de ces actes par les directoires de district¹⁵⁹⁶. Cependant, ces prérogatives sont, avant tout, la conséquence de l'autorité hiérarchique qu'exerce le directeur général, chef administratif de la colonie. Le préfet colonial exerce des prérogatives similaires. Il dirige l'ensemble des services administratifs civils et dispose de la haute police de la colonie. Il assure donc l'administration intérieure et l'administration des finances coloniales¹⁵⁹⁷.

La tutelle administrative est réellement mise en place durant la Restauration, quand est définie l'administration économique coloniale, chargée de la gestion des ressources matérielles, financières et humaines, nécessaires au service colonial¹⁵⁹⁸. Dans les établissements les plus importants, elle est proche de la tutelle exercée par les services du chef d'administration sur les directions techniques des ports militaires, à partir de 1828. Aux colonies, cette tutelle s'exerce principalement sur le directeur de l'intérieur. En effet, la justice coloniale étant un service de l'État, l'aspect économique de ce service relève entièrement du commissaire ordonnateur.

¹⁵⁹⁴ Voir LEBEAU, *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 97-98, articles IV et V, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791. Le trésorier reçoit le cautionnement de cet agent et ce dernier ne peut réaliser de paiements « que sur ordonnances et mandats du directeur général ». L'article VII précise également que « le directeur général, tant par lui-même que par les directoires qui lui sont subordonnés, exercera la surveillance sur les receveurs de district et autres receveurs particuliers des contributions, et sur le trésorier général ».

¹⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 96, 3^o article II, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791.

¹⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 98-99, articles IX, X, XII et XII, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791.

¹⁵⁹⁷ Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels, Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 1 (an X/an XIV), article XIV, Arrêté consulaire du 6 prairial an X sur l'administration de la Martinique et de Sainte-Lucie. Ces dispositions sont reproduites dans les autres actes organiques des colonies.

¹⁵⁹⁸ Voir *supra*, A.

Les procureurs généraux, chefs du service de la justice coloniale, sont dans une situation proche de celle des chefs des services des ports, sous l'empire du règlement du 7 floréal an VIII. Par ailleurs dans les établissements secondaires, comme la Guyane, la tutelle n'a pas de raison d'être, l'ordonnateur assurant également la fonction de directeur de l'intérieur¹⁵⁹⁹. Ce dernier, principal administrateur soumis à ce pouvoir, est chargé, dans les établissements les plus importants, de l'ordre public et du développement de la colonie. Il dispose d'un certain nombre de prérogatives à vocation économique et se voit reconnaître, notamment, une certaine autonomie en matière budgétaire et d'administration des ressources nécessaires à son service¹⁶⁰⁰. Ces dernières sont principalement fournies par les taxes et droits locaux, selon le principe posé en 1791 et confirmé en 1825. Aux termes des actes organiques de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique, le directeur de l'intérieur est chargé de l'administration des contributions directes et indirectes¹⁶⁰¹. Par conséquent, il contrôle les administrations communales dans l'exercice de leurs prérogatives budgétaires et les ordonnances organiques précisent qu'il est chargé de « *l'examen des projets de budget présentés par les communes ; la surveillance de l'emploi des fonds communaux, la vérification des comptes y relatifs ; la surveillance des receveurs municipaux et la vérification de leurs caisses* »¹⁶⁰². Il administre le domaine et est compétent en matière de travaux de grande voirie¹⁶⁰³. À ce titre, il constate les

¹⁵⁹⁹ Voir *supra*, paragraphe 1, A.

¹⁶⁰⁰ Voir *supra*, paragraphe 2, B, et BAJOT, *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1833*, *op. cit.*, p. 426-432, article 104, ordonnance du 21 août 1825.

¹⁶⁰¹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825*, *op. cit.*, p. 426, article 103, ordonnance du 21 août 1825 sur le gouvernement de La Réunion ; *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1827*, *op. cit.*, p. 357, article 119, ordonnance du 9 février 1827 sur l'administration de la Martinique et de la Guadeloupe ; et *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1829*, *op. cit.*, p. 81, article 107 ordonnance du 27 août 1828 sur l'administration de la Guyane.

¹⁶⁰² *Ibid.*, paragraphes 1 et 2, article 104, ordonnance du 21 août 1825 sur le gouvernement de La Réunion. Le premier paragraphe précise que le directeur de l'intérieur dispose de « *la direction et la surveillance de l'administration des communes ; les propositions des ordres de convocation des conseils municipaux, et celles des matières sur lesquelles ils doivent délibérer* ». Voir également paragraphes 1 et 2, article 120, ordonnance du 9 février 1827, sur l'administration de la Martinique et de la Guadeloupe ; et paragraphes 1 et 2, article 108, ordonnance du 27 août 1828, sur l'administration de la Guyane. Le paragraphe 46, l'article 120, charge le directeur de l'intérieur de « *la vérification des comptes des administrations financières, et la surveillance des receveurs* ».

¹⁶⁰³ *Ibid.*, p. 427, paragraphes 14 et 15, relatifs à l'administration du domaine, article 104, ordonnance du 21 août 1825. En cette qualité d'administrateur du domaine, il surveille les communes dans l'administration de leurs biens. Voir, en ce sens, le paragraphe 3. En matière de travaux, voir les

droits acquis par les individus travaillant à ces ouvrages¹⁶⁰⁴. Enfin, le directeur de l'intérieur assure le suivi comptable des dépenses de toutes natures, nécessaires aux services de sa compétence¹⁶⁰⁵. Comme les directeurs techniques des arsenaux, le directeur de l'intérieur dispose de l'administration économique de son service. De son côté, l'ordonnateur dispose de l'administration générale du Trésor. Il centralise, à ce titre, l'ensemble de la comptabilité de la colonie¹⁶⁰⁶. Comme en matière d'administration navale, l'ordonnateur dispose, au titre de ses compétences comptables, de la possibilité de soulever la question de la légalité d'une décision du directeur de l'intérieur susceptible de porter atteinte à un droit acquis dans le cadre du service colonial. Comme en matière d'administration navale, les prérogatives du commissaire ordonnateur concernent également les marchés de travaux et d'approvisionnements nécessaires au service intérieur. Ces derniers sont préparés et passés par le commissaire ordonnateur¹⁶⁰⁷. Les ordonnances organiques précisent que le directeur de l'intérieur, de manière similaire aux directeurs techniques de l'arsenal, « *concourt avec l'ordonnateur, en ce qui a rapport à l'administration intérieure, à l'établissement des cahiers pour les marchés et adjudications, à la réception des matières et ouvrages* »¹⁶⁰⁸.

Administrateur des deniers, le commissaire ordonnateur en vient à assurer, comme le commissaire général, le rôle de second de l'autorité supérieure en matière d'administration économique coloniale. Aux termes des ordonnances organiques des colonies, l'ordonnateur prépare et présente au conseil privé les projets d'actes normatifs à adopter en ce qui concerne son administration¹⁶⁰⁹. L'ordonnateur assure également cette fonction de conseil dans le cadre du

paragraphes 6 et 7. En sa qualité de chef du service intérieur, il surveille les communes dans l'exécution des travaux de leur compétence. Voir, en ce sens, le paragraphe 3.

¹⁶⁰⁴ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 427, paragraphe 13, article 104.

¹⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 432, paragraphes 68 et 69, article 104. Le suivi comptable est la seule prérogative, de nature économique, reconnue au procureur général, en sa qualité de chef du service de la justice coloniale. Voir, en ce sens, page 435, paragraphe 5, article 116, ordonnance du 21 août 1825.

¹⁶⁰⁶ *Ibid.*

¹⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 418, paragraphe 3, article 86, ordonnance du 21 août 1825. Comme ses homologues des arsenaux, le commissaire ordonnateur convoque la commission des recettes des approvisionnements et ouvrages livrés.

¹⁶⁰⁸ *Ibid.*, p. 433, article 107. Cet article précise également que le directeur de l'intérieur se concerte avec l'ordonnateur, pour la préparation des instructions à donner aux navires affectés au service des douanes.

¹⁶⁰⁹ *Ibid.*, p. 424-425, paragraphe 1, article 97.

contentieux administratif colonial. Ce contentieux est défini en 1817, par une ordonnance des administrateurs de La Réunion. Il comprend toute contestation sur les actes de l'administration entre les particuliers et l'administration coloniale, notamment « *les affaires contentieuses relatives au règlement et au paiement des fournitures faites pour le compte du gouvernement, comme aussi les contestations qui pourraient s'élever à l'occasion des marchés, opérations de finance ou autres actes d'administration* »¹⁶¹⁰. C'est donc un contentieux avant tout économique, et dans un premier temps, il relève du commissaire ordonnateur. Ce dernier perpétue la compétence, en matière financière, des intendants et ordonnateurs coloniaux de l'Ancien Régime. Les ordonnances organiques redéfinissent ce contentieux et le confient au Conseil privé¹⁶¹¹. Toutes les prérogatives de l'ordonnateur ne sont, cependant, pas supprimées. Le second paragraphe de l'article 97, ordonnance du 21 août 1825, précise qu'il prépare et présente au conseil privé, en ce qui concerne le service qu'il dirige, les rapports concernant « *les questions douteuses que présente l'application des ordonnances arrêtées et règlements en matière administrative ; les affaires contentieuses* »¹⁶¹². L'ordonnateur conserve la primauté en cas de litige relatif à l'administration économique. Ce constat s'applique à l'ensemble des officiers d'administration de la Marine présents aux colonies. Ainsi, quand le Conseil privé juge en matière administrative, le ministère public est représenté par le contrôleur colonial¹⁶¹³. Le rôle de ce dernier est, par ailleurs, identique à celui des contrôleurs de la Marine. En effet, outre la défense, en justice, des intérêts de la puissance publique, il veille à la régularité des actes économiques de l'ordonnateur et du directeur de l'intérieur¹⁶¹⁴.

¹⁶¹⁰ Voir DE LA BARRE DE NANTEUIL (Auguste), *Législation de l'île Bourbon*, Paris, Imprimerie J-B Gros, 1844, tome premier, p. 331.

¹⁶¹¹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 448-450, article 160, ordonnance du 21 août 1825. Ce contentieux reste défini de manière économique. Voir, en ce sens, les paragraphes 2 à 10. Le Conseil privé, formé des chefs de service et de conseillers coloniaux, est complété par deux magistrats de l'ordre judiciaire quand il « *juge administrativement* ». Voir page 450, paragraphe 1^{er}, article 163.

¹⁶¹² *Ibid.*, p. 425, paragraphe 2, article 97.

¹⁶¹³ *Ibid.*, p. 439, paragraphes 1 et 2, article 131, ordonnance du 21 août 1825, et page 450, paragraphe 2, article 163.

¹⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 438-441, titre IV « Contrôleur colonial », notamment les articles 127 et 128.

b – La réforme de 1833

L'exercice de la tutelle administrative dans l'administration coloniale est une première fois remis en cause, suite à la réforme du régime législatif des colonies, en 1833.

Plus que la reconnaissance aux colonies de l'autonomie normative, la loi du 24 avril 1833 donne à la distinction comptable, posée en 1825, entre les dépenses locales et les dépenses à la charge de l'État, une portée institutionnelle. La tutelle administrative, exercée par l'ordonnateur sur le directeur de l'intérieur, cesse. Avant cette réforme, le directeur de l'intérieur est soumis à une surveillance proche de celle exercée par les commissaires sur les chefs de service des arsenaux. La distinction entre le budget colonial et le budget à la charge de l'État, réalisée en 1825, ne vise qu'à assurer la clarté des écritures comptables. Le commissaire ordonnateur reste ordonnateur secondaire pour l'ensemble des dépenses de la colonie et surveille, comme ses homologues des arsenaux, le directeur de l'intérieur dans l'exercice de ses prérogatives économiques. Ces dernières, ainsi que celles exercées par le Conseil privé, sont transférées, en 1833, au Conseil colonial. Les articles 5 et 6 de la loi du 24 avril 1833, sur le régime législatif des colonies, précisent que ce conseil « *discute et vote, sur présentation du gouverneur, le budget intérieur de la colonie* » et « *détermine, dans les mêmes formes, l'assiette et la répartition des contributions directes* »¹⁶¹⁵. Le budget intérieur des colonies est donc totalement séparé de celui de la Marine. Il est désormais entièrement décidé par l'Assemblée coloniale et les ordonnances du mois d'août 1833, réformant les ordonnances organiques des colonies, en confient l'exécution au gouverneur.

En effet, ces ordonnances du mois d'août 1833 précisent que le gouverneur exerce les anciennes prérogatives du directeur de l'intérieur en matière budgétaire et fiscale. Le directeur de l'intérieur est alors uniquement chargé du maintien de la police intérieure de la colonie. Les ordonnances organiques précisent que le gouverneur « *pourvoit à l'exécution du budget du service intérieur, voté par le*

¹⁶¹⁵ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales – 1833 - Partie officielle, op. cit.*, p. 230.

conseil colonial et sanctionné par nous »¹⁶¹⁶. Le commissaire ordonnateur continue d'exercer ses prérogatives, à savoir la centralisation comptable de l'ensemble des dépenses de la colonie et la préparation des marchés nécessaires au service, et conserve la qualité d'ordonnateur secondaire pour l'ensemble des dépenses de la colonie. D'un point de vue comptable, les colonies sont dans une situation proche de celle de l'Établissement des invalides de la Marine. Ce sont deux administrations spéciales, dotées d'un budget autonome vis-à-vis du budget général du ministère de la Marine. Ces budgets sont alimentés par des revenus spéciaux : les prélèvements obligatoires pour l'Établissement des invalides et les contributions locales pour le budget colonial. Cependant, l'administration économique intérieure des colonies relevant directement du gouverneur, le commissaire ordonnateur ne fait que l'assister, en la matière, non le surveiller. La tutelle administrative ne disparaît cependant pas totalement de l'administration coloniale. Au titre de l'administration intérieure, le directeur de l'intérieur surveille les communes en matière budgétaire, de contributions et de dépenses¹⁶¹⁷. Dans les établissements coloniaux secondaires, cette surveillance est assurée par le commissaire de la Marine chef du service administratif¹⁶¹⁸. Cette évolution de la tutelle administrative, en matière d'administration coloniale, est révélatrice des divergences croissantes entre l'administration des forces maritimes et celle des colonies. L'évolution propre à la fonction de contrôleur colonial l'illustre. Aux termes des ordonnances du mois d'août 1833, réformant les ordonnances organiques, il devient «inspecteur colonial», alignant ainsi la titulature des officiers d'administration dans les colonies sur celle des officiers d'administration des forces navales¹⁶¹⁹. Néanmoins, la création du corps du Commissariat, en 1835, regroupant en un même corps les commissaires et les inspecteurs de la Marine et emportant suppression du Contrôle/Inspection de l'organisation des arsenaux de

¹⁶¹⁶ Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX^{ème} série - second semestre de 1833, op. cit.*, p. 334, paragraphe 1, article 22, ordonnance du 22 août 1833 portant modification de l'ordonnance du 9 février 1827, sur le gouvernement de la Martinique et de la Guadeloupe ; p. 362, paragraphe premier, article 19, ordonnance du 22 août 1833 modifiant celle du 21 août 1825 sur le gouvernement de l'Île Bourbon et de ses dépendances.

¹⁶¹⁷ À partir de 1849, le contrôle économique exercé par le directeur de l'intérieur s'étend au système bancaire colonial.

¹⁶¹⁸ C'est-à-dire la Guyane, le Sénégal, Saint-Pierre-et-Miquelon et les établissements français des Indes.

¹⁶¹⁹ Voir *supra*, partie 1, chapitre 1, section 1, sous-section 1, paragraphe 2.

la Marine, n'a pas de conséquence sur l'administration coloniale. À la différence de l'administration des arsenaux, entre 1835 et 1844, le Contrôle reste prévu au sein de l'administration coloniale.

2 – Les réformes de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle

Les réformes réalisées durant le Second Empire se placent dans la continuité de la loi du 24 avril 1833 (a). Cependant, si le contrôle du commissaire ordonnateur en matière comptable est à nouveau atténué, il n'est supprimé qu'en 1882 (b).

a – Les réformes du Second Empire

Si le décret du 29 août 1855 rétablit le directeur de l'intérieur dans ses prérogatives comptables et budgétaires, la tutelle administrative n'est pas restaurée. Le directeur de l'intérieur devient ainsi ordonnateur secondaire pour les dépenses du service intérieur. Cette situation est confirmée par le décret du 26 septembre 1855, sur le régime financier des colonies. Le commissaire ordonnateur conserve, cependant, certaines attributions sur les dépenses locales.

Ordonnateur secondaire du ministre de la Marine - ministre de tutelle des colonies - l'ordonnateur continue d'assurer l'administration économique des services à la charge de l'État, ce qui inclut le traitement du gouverneur, les dépenses en personnel de justice et de culte¹⁶²⁰. Par ailleurs, en qualité de chef de service de la Marine, il dirige, outre l'administration économique des forces militaires présentes dans la colonie, le service de l'Inscription maritime et toutes les matières qui en dépendent. Cependant, l'ordonnateur n'agit plus pour le seul compte du ministre de la Marine. En effet, veillant à l'intérêt de l'État, dans certains cas, il agit également pour le compte du ministre des Finances. Cette situation résulte de la distinction entre les dépenses à la charge des colonies et celles à la charge de l'État.

¹⁶²⁰ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI^{ème} série - second semestre de 1855, op. cit.*, p. 533-534, article 1, décret du 26 septembre 1855. Ce texte renvoie, pour les dépenses en question, au sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Elle a pour corollaire la distinction entre les recettes coloniales comprises dans le budget de l'État et celles comprises dans le budget local. La perception des premières, aux termes de l'article 2 du décret du 26 septembre 1855, est de la compétence des trésoriers-payeurs et autres comptables publics, sous la direction du ministre des Finances. De son côté, l'article 3 précise, au second aliéna, que l'ordonnateur est chargé de diriger « *la perception des produits qui se réalisent aux colonies pour le compte de l'État* »¹⁶²¹. Ainsi, en pratique, la perception, aux colonies, des recettes coloniales appartenant à l'État est réalisée sous la direction du commissaire ordonnateur, pour le compte du ministre des Finances. Cette double subordination de l'ordonnateur apparaît, avec plus de force, en matière comptable. Chargé de l'administration économique des services de l'État dans la colonie, il veille à l'utilisation des ressources nécessaires à leur bon ordre et envoi, mensuellement, les comptes des dépenses coloniales à la charge de l'État, tant en matières qu'en deniers, au ministre de la Marine¹⁶²². De même, chargé de percevoir les revenus de l'État aux colonies, l'ordonnateur tient, aux termes de l'article 11, « *un compte spécial des recettes réalisées pour le compte de l'État* » et l'adresse, mensuellement, au ministre des Finances¹⁶²³.

Par ailleurs, malgré la compétence du directeur de l'intérieur, l'ordonnateur exerce certaines prérogatives en matière de budget colonial. Ainsi, les dépenses et les recettes afférentes au budget local redeviennent de la compétence de l'ordonnateur, quand elles sont réalisées en dehors de la colonie¹⁶²⁴. Cette compétence spéciale de l'ordonnateur sur le budget local découle du rôle que lui attribuent les ordonnances organiques des colonies. Aux termes de ces divers textes, toujours applicables, l'ordonnateur reste le comptable de principe de la colonie et centralise, à ce titre, les comptes des divers services coloniaux, même ceux afférents au service local. Dès lors, même si le directeur de l'intérieur, suite aux réformes de 1855, est devenu ordonnateur des dépenses nécessaires au service intérieur des colonies, il ne peut procéder directement à ces actes, quand ils sont

¹⁶²¹ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI^{ème} série - second semestre de 1855, op. cit.*, p. 534.

¹⁶²² *Ibid.*, pages 536 et 337, articles 11 à 18.

¹⁶²³ *Ibid.* Ce compte est dressé « *d'après les instructions du ministre des Finances* ». Le directeur de l'intérieur est également soumis à cette double sujétion.

¹⁶²⁴ *Ibid.*, pages 550 et 551, articles 82, sur les dépenses réalisées en dehors de la colonie, et 84, sur les recettes dans la même situation.

réalisés en dehors de la colonie, sans compromettre la clarté des comptes de l'établissement¹⁶²⁵. L'article 109 du décret du 26 septembre 1855 dispose également que l'ordonnateur tient, mensuellement, une comptabilité sommaire du service local¹⁶²⁶. L'article 111, alinéa premier, précise que cette comptabilité doit permettre à l'ordonnateur de dresser un tableau récapitulatif de l'ensemble des opérations réalisées, tant en recette qu'en dépense, pour le service local¹⁶²⁷. L'alinéa second ajoute que « *ce tableau doit présenter, tant en recette qu'en dépense, une concordance parfaite avec le compte établi par le directeur de l'intérieur* »¹⁶²⁸. L'intérêt de ce tableau se situe au niveau de la responsabilité comptable du directeur de l'intérieur, à l'occasion de la clôture d'un exercice budgétaire. En effet, les comptes que cet administrateur rédige sont annuellement débattus par le conseil général de la colonie, puis définitivement arrêtés par le gouverneur, en conseil privé¹⁶²⁹. Le tableau dressé par l'ordonnateur sert, à cette occasion, à apprécier la sincérité comptable du directeur de l'intérieur. Cette réforme touche également l'Inspection coloniale, redevenue, suite aux réformes de 1853 sur le statut des officiers d'administration de la Marine, le Contrôle colonial¹⁶³⁰. Le décret du 26 septembre 1855 retire au contrôleur l'exécution des marchés et la représentation de l'intérêt public en cas de contentieux administratif¹⁶³¹. Son domaine d'action devient principalement comptable et il assure « *la vérification préalable des liquidations concernant les dépenses métropolitaines et les dépenses locales* »¹⁶³². Comme le commissaire ordonnateur, le contrôleur agit pour le compte du ministre de la Marine et du ministre des Finances. À ce titre, « *dans les cas urgents, et s'il y a péril pour les intérêts du Trésor colonial ou métropolitain, pour ceux des communes, hospices et autres établissements publics, le contrôleur colonial peut faire fermer provisoirement les mains aux comptables et prendre toutes les mesures nécessaires pour la*

¹⁶²⁵ Cette prérogative est proche de celle exercée par le commissaire aux approvisionnements sur les matières entrantes et sortantes de l'arsenal. Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 1.

¹⁶²⁶ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI^{ème} série - second semestre de 1855, op. cit.*, p. 555.

¹⁶²⁷ *Ibid.*, p. 556.

¹⁶²⁸ *Ibid.*

¹⁶²⁹ *Ibid.*, p. 556-558, articles 114, 116 et 117.

¹⁶³⁰ Voir *supra*, partie 1, chapitre 1, section 2, sous-section 1, paragraphe 2.

¹⁶³¹ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI^{ème} série - second semestre de 1855, op. cit.*, p. 581-582, article 248. Ces compétences sont transférées au directeur de l'intérieur.

¹⁶³² *Ibid.*, article 249.

conservation des deniers et valeurs »¹⁶³³. À la différence du contrôleur de la Marine, le contrôleur colonial peut ainsi interférer dans l'administration de la colonie, à la différence de son homologue de la Marine.

Les réformes réalisées par le Second Empire sont une étape importante dans la formation d'une administration coloniale, totalement indépendante de celle de la Marine. Néanmoins, ces textes ne produisent leurs pleins effets qu'à la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion. Ils sont révélateurs de l'état réel de ces établissements, à savoir suffisamment développés pour pourvoir à la majorité de leurs dépenses. Les établissements secondaires restent régis par leurs dispositions propres et les textes de 1855, notamment les décrets du 31 juillet, sur la nomenclature des dépenses obligatoires du service local des colonies, et du 26 septembre, sur le service financier des colonies, ne font que préciser les compétences, en matière de gestion des ressources coloniales, du gouverneur et du chef du service administratif. Surtout, le décret du 26 septembre 1855 place l'ordonnateur colonial dans une situation proche de celle du commissaire général d'un port militaire. Suite aux réformes réalisées en matière d'administration navale et d'administration coloniale, ces deux chefs de service tendent à se spécialiser d'un point de vue technique. Néanmoins, la notion d'administration économique n'est pas remise en cause. Ainsi, chacun conserve certaines attributions comptables sur les responsables techniques de leur département, c'est-à-dire le directeur de l'intérieur pour les colonies et les chefs des directions pour les arsenaux. De même, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, la notion d'administration économique fonde la compétence du commissaire-chef du service administratif, en matière de police intérieure et d'administration du bagne.

b – La réforme de 1882

Les réformes de la Troisième République parachèvent cette spécialisation du commissaire ordonnateur. D'un point de vue institutionnel, cette spécialisation

¹⁶³³ Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI^{ème} série - second semestre de 1855, op. cit.*, p. 582, article 252.

est accrue par la création d'une direction de l'administration pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie, en 1874, puis en Guyane, en 1878.

Le décret du 12 décembre 1874, sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, synthétise l'ensemble des évolutions qui touchent l'administration coloniale depuis 1833. Ce texte réforme l'administration de la Nouvelle-Calédonie, jusque-là organisée comme un établissement secondaire. La Nouvelle-Calédonie est placée sous le régime administratif des grandes colonies. L'ordonnateur est chargé de l'administration générale de la Marine et des services coloniaux à la charge de l'État. Au titre de la première, il continue d'assurer la fonction de chef du service administratif d'un port secondaire¹⁶³⁴. Les services coloniaux à la charge de l'État restent ceux définis par le sénatus-consulte de 1854, sur le régime législatif des colonies, modifié par le sénatus-consulte de 1866 et le décret de 1855, sur le régime financier des colonies. À la différence de ce dernier texte, l'autorité de l'ordonnateur sur les finances de l'État aux colonies est expressément affirmée et les trésoriers-payeurs lui sont subordonnés¹⁶³⁵. L'article 130 précise également que le directeur de l'administration pénitentiaire ne peut proposer, au gouverneur, aucune dépense qui ne soit revêtue du visa de l'ordonnateur¹⁶³⁶. Comme le contrôle annuel des comptes du service local, cette prérogative est un reliquat de l'administration économique. En effet, les services coloniaux à la charge de l'État sont essentiellement de nature militaire et le commissaire ordonnateur est, en pratique, chargé de l'administration des forces présentes dans la colonie¹⁶³⁷. Les réformes de 1882 achèvent cette évolution. Le régime financier des colonies, défini en 1855, est réformé, suite aux décrets des 15 septembre et 3 octobre 1882, réorganisant et rationalisant l'administration de l'ensemble des colonies. Ces textes suppriment la fonction d'ordonnateur aux colonies et lui substituent celle de chef du service administratif de la Marine. Cette titularité est plus conforme au domaine de compétence de ce chef de service. En effet, au début des années 1880, les chefs de service aux colonies disposent, suite aux réformes réalisées sous le

¹⁶³⁴ Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services de la Marine et des colonies*, *op. cit.*, p. 889, article 101.

¹⁶³⁵ *Ibid.*, articles 102 et 105.

¹⁶³⁶ *Ibid.*, p. 896. Le visa est également obligatoire pour les projets de marchés d'approvisionnements ou de travaux.

¹⁶³⁷ *Ibid.*, p. 889, article 102.

Second Empire et confirmées dans les années 1870, de l'ordonnancement des dépenses de leurs services. La tutelle administrative, aux colonies, se limite aux visas des dépenses proposées par le directeur de l'administration pénitentiaire et à l'établissement du tableau comptable des dépenses du service local, nécessaire pour apprécier, en fin d'exercice, la sincérité des comptes rendus par le directeur de l'intérieur.

La distinction entre les dépenses à la charge de l'État et celles à la charge des colonies est confirmée et les premières restent grevées sur le budget de la Marine. Aux termes des décrets du 15 septembre et du 3 octobre 1882, les services et dépenses civils à la charge de l'État relèvent du directeur de l'intérieur, tandis que les services militaires sont confiés à un commissaire chef du service administratif de la Marine¹⁶³⁸. Ces deux textes sont complétés par le décret du 20 novembre 1882, sur le régime financier des colonies. Ce décret, qui réforme le texte de 1855, tire les conséquences de la suppression de la fonction d'ordonnateur et des prérogatives comptables accrues des chefs de service. Les chefs de service - le chef du service administratif de la Marine, le directeur de l'intérieur et le directeur de l'administration pénitentiaire - acquièrent la qualité d'ordonnateur secondaire¹⁶³⁹. À cette occasion, les reliquats de la tutelle administrative sont supprimés. De même, les trésoriers-payeurs sont désormais subordonnés directement au gouverneur, qui assure la direction du Trésor aux colonies. C'est l'application, aux colonies, de l'autonomie des directions, alors en débat, en matière d'administration des forces navales¹⁶⁴⁰.

¹⁶³⁸ Voir *supra*, A.

¹⁶³⁹ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1882, op. cit.*, volume 2, p. 858, article 4.

¹⁶⁴⁰ Voir partie 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2.