

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES
DE DAKAR

1957

ANNALES AFRICAINES

PUBLIÉES SOUS LES AUSPICES

DE

L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE DROIT
DE DAKAR

PARIS

IMPRIMERIE GUILLEMOT ET DE LAMOTHE

35, RUE DES PETITS-CHAMPS, 35

1957



H086 bis -

ANNALES AFRICAINES

PUBLIÉES SOUS LES AUSPICES

DE

L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE DROIT

DE DAKAR



4096.bis.-

SOMMAIRE

<i>La condition des personnes au Togo et au Cameroun</i>	7	✓
par R. DECOTTIGNIES.		
<i>Le régime foncier coutumier en A.O.F.</i>	53	✓
par J. CHABAS.		
<i>Chronique de jurisprudence criminelle</i>	79	
par J. LARGUIER.		
<i>La loi-cadre du 23 juin 1956</i>	97	✓
par J. ROCHE.		
<i>L'économie de l'A.O.F. depuis la guerre</i>	135	✓
par M. CAPET et J. FABRE.		
<i>Chronique de législation (A.O.F.-A.E.F.)</i>	195	
par J. BRUYAS.		
<i>Le juge et le sorcier</i>	305	
par E. RAU.		
<i>La détermination du prix des loyers d'habitation en A.O.F.</i>	321	✓
par J. CARLIER.		
<i>Les vicissitudes du statut personnel</i>	331	✓
par R. PAUTRAT.		

LA CONDITION DES PERSONNES AU TOGO ET AU CAMEROUN

DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE AUX CITOYENNETÉS LOCALES

La carte politique de l'Afrique est en pleine transformation. Du Maroc à la Tunisie, du Ghana au Cameroun en passant par le Togo, de nouveaux Etats parviennent à la vie juridique. Peut-être est-ce l'ébauche de ce « Continent du xxi^e siècle », comme l'appellent ceux qui croient en son destin (1).

Ce qui frappe dès l'abord, dans ce mouvement, c'est son extrême rapidité. Pour faire naître les Etats modernes sur les ruines de la féodalité, il a fallu à l'Europe plusieurs siècles. Les Etats d'Amérique du Sud sont nés des anciens empires coloniaux en quelques décades. L'Afrique a enfanté les nouveaux Etats en quelques années à peine. Il n'est pas impossible de trouver là une preuve nouvelle à l'échelle mondiale de l'accélération de l'histoire (2).

Cette évolution ne saurait certes laisser indifférents les internationalistes. Elle marque en effet une sorte de victoire de leur discipline et une extension de leur compétence. Partagé entre le droit international et le droit interne à tel point que les auteurs ne savent à quelle branche du droit l'accrocher (3), le droit d'outre-mer abandonne les formes du protectorat, du mandat et de la tutelle pour faire place aux règles traditionnelles des relations entre Etats souverains. En droit privé, la transformation n'est pas moindre. La création de nouveaux Etats soulève le *problème de la condition des personnes* qui, pour certains territoires, se pose de façon particulièrement aiguë, faute de pouvoir utiliser toutes les *solutions* que l'on peut dégager à la lumière du droit comparé.

(1) Georges Le Fèvre : Vers un continent du xxi^e siècle, in *L'Afrique noire*, p. 105 et suiv. Coll. Le monde en couleurs, 1952.

(2) R. Savatier : Le droit et l'accélération de l'histoire *Dalloz* 1951, Chr. p. 29.

(3) Marty et Raynaud : *Droit civil*, T. I, n^o 48.

A. — En bonne logique, la naissance d'un nouvel Etat devrait amener les modifications suivantes, à la condition des personnes. Désormais, la seule terminologie en usage doit être celle du droit international privé. Les ressortissants du territoire qui accède à la vie internationale deviennent nationaux du nouvel Etat. Des textes doivent préciser les conditions d'attribution, d'acquisition ou de perte de cette nationalité.

De leur côté, les ressortissants de l'Etat qui exerçait jusque là la souveraineté sur le territoire rentrent dorénavant dans la catégorie des étrangers. Certes, il n'est pas interdit de supposer que pour des raisons diverses qui peuvent aller de la reconnaissance jusqu'à l'égoïsme le mieux compris, le jeune Etat fasse une situation privilégiée à ces étrangers d'une nature un peu particulière. N'est-ce pas grâce à eux que le territoire est parvenu à la maturité ? N'est-ce pas eux qui détiennent le plus souvent la puissance économique au moment de la création du nouvel Etat ? Pour les faire bénéficier d'un traitement de faveur, il suffit d'une convention entre les deux Etats intéressés, convention assimilant par exemple les étrangers aux nationaux sur le territoire de chacun des pays signataires. Rien de plus classique en vérité que de semblables traités d'établissement.

Ce schéma, toutefois, est trop général pour être appliqué en toute hypothèse sans aucune modification. Au point de départ de l'évolution, la notion de nationalité n'est pas toujours comprise de la même façon pour les territoires qui ne participent pas pleinement à la vie internationale. De plus, il y a des degrés dans l'indépendance et la condition des personnes subit tout naturellement le contre-coup de ces différences dans l'ordre international. Enfin, à côté de la logique juridique, il faut faire place à d'autres facteurs d'élaboration du droit, appelés à jouer ici un rôle de la plus haute importance. La naissance d'un Etat nouveau est en effet un phénomène politique et historique avant d'être un fait juridique proprement dit.

A ces divers points de vue, une distinction s'établit entre les nouveaux Etats d'Afrique du Nord et ceux d'Afrique Noire. En particulier, le problème de la condition des personnes ne s'y est pas posé dans les mêmes termes, au moment de l'accès à l'autonomie.

Dans les anciens Etats protégés d'Afrique du Nord, la condition des personnes a pu être précisée assez aisément par les notions et les techniques du droit international privé. Dès l'époque du protectorat, nul ne mettait en doute l'existence d'une nationalité propre aux Marocains et aux Tunisiens. La notion de nationalité n'est pas une nouveauté dans ces pays. Il appartient au législateur local de l'utiliser au mieux des intérêts du nouvel Etat. Au demeurant, la poussée nationaliste, nécessairement forte lors de l'éclosion d'un Etat nouveau, amène géné-

ralement la promulgation d'une nouvelle législation sur la nationalité (4).

Egalement, la signature de conventions entre les deux Etats se situe fort bien dans la ligne de l'évolution historique. A l'origine même du protectorat, existe un traité diplomatique. Il semble tout à fait normal d'utiliser le même procédé pour tenir compte des changements politiques intervenus, en assurant un traitement privilégié aux ressortissants de chacun des Etats sur le territoire de l'autre partie (5). Ainsi, la formule du protectorat emprunte assez aux principes généraux du droit entre Etats souverains pour que le remplacement de l'ancienne formule ne rencontre aucun obstacle majeur pour la condition des personnes, au point de vue de la technique juridique tout au moins.

Il ne saurait en être de même pour les anciens territoires sous tutelle. Le problème se complique ici de plus d'une manière et il devient impossible de faire appel aux procédés qui viennent d'être décrits.

Tout d'abord, *la convention diplomatique ne peut être utilisée avec le territoire sous tutelle*, à défaut d'organisation étatique préexistante. Un traité suppose évidemment la personnalité de chacun des participants. Un territoire sous tutelle n'a pas d'autre représentant que l'Etat chargé de la tutelle. Comment celui-ci pourrait-il passer un traité avec lui-même ?

On est donc obligé de se contenter des techniques empruntées au droit interne. Un texte de l'autorité chargée de la tutelle donne l'autonomie au territoire pour le transformer en Etat. On s'efforcera simplement d'enlever au procédé ce qu'il pourrait avoir de discrétionnaire ou d'autoritaire, en consultant les assemblées représentatives et la population elle-même par voie de referendum pour faire accepter — ou rejeter — la charte accordée au territoire.

C'est exactement ce qui a été fait ou ce qui est envisagé pour le Togo et le Cameroun. Prévu par l'article 8 de la loi-cadre du 23 juin 1956 (6), le statut du Togo a été élaboré en accord avec l'Assemblée territoriale, avant de faire l'objet du décret du 24 août 1956 et d'être

(4) Pour la Tunisie, v. Jambu-Merlin : *Cours élémentaire de droit international privé tunisien*, 1956, p. 60 et suiv., et les articles du même auteur à la *Revue tunisienne de droit*, 1955, 143, et 1956, 3. V. également Ladhari : La nationalité tunisienne (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1955, p. 785); Silvera : Les conditions de l'évolution de la nationalité tunisienne (*même revue*, 1952, p. 356).

(5) Sur les dispositions des conventions franco-vietnamienne, laotienne et cambodgienne relatives à la condition des personnes, v. Lampué : La citoyenneté de l'Union française (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1950, p. 329 et suiv.); Donnier : La convention judiciaire franco-vietnamienne du 16 septembre 1954 au regard du droit international privé français (*Penant*, 1955, 2, 1). Sur les conventions franco-tunisiennes relatives à la condition des personnes, v. Tallon : *Revue tunisienne de droit*, 1955, 231; Jambu-Merlin, *op. cit.*, p. 97 et suiv.

(6) Roche : La loi-cadre du 23 juin 1956 (*Annales africaines*, 1957). J.-L. Quermonne : La réforme de structure des territoires d'outre-mer et des territoires associés selon la loi-cadre du 23 juin 1956 *Dalloz* 1957, Chr. p. 5.

adopté à une très forte majorité par le peuple togolais. La procédure employée pour le Cameroun a été quelque peu allongée et jusqu'ici, n'a pas été avancée aussi loin. Soumis à l'Assemblée de l'Union française (séance du 21 mars 1957), puis à l'Assemblée nationale (séance du 4 avril), le décret du 16 avril 1957 a doté le Cameroun d'un statut qui restera en vigueur jusqu'au jour où les Camerounais seront appelés à doter leur pays d'un régime définitif.

Il convient de remarquer d'autre part que l'Etat tuteur et le territoire sous tutelle ne sont pas *les seules parties* appelées à jouer un rôle dans la création du nouvel Etat. Une fois le territoire arrivé à la majorité politique, la tutelle doit normalement prendre fin. Une intervention de l'autorité internationale qui est à l'origine de la tutelle semble donc indispensable. L'expérience prouve d'ailleurs que l'autorité internationale ne met pas toujours le même empressement que la population des anciens territoires sous tutelle à reconnaître les bienfaits du régime nouveau. La réaction s'explique, ne serait-ce que sur le plan psychologique. Même pour les assemblées qui devraient se considérer comme immortelles, il est pénible de s'entendre dire qu'elles ont vieilli et que l'on peut se passer de leurs conseils, aussi sages soient-ils.

Le refus — plus ou moins prolongé — des autorités internationales de prononcer la fin de la tutelle crée une situation d'une particulière complexité. Le nouvel Etat n'est pas également majeur pour tous. Les textes de l'Etat chargé de la tutelle concernant l'autonomie du nouvel Etat n'ont d'effet que dans leurs relations réciproques. Pour les autres Etats, le territoire demeure en tutelle et ces textes sont lettre morte.

A ces différences concernant les sources du droit, correspondent d'autres *différences qui touchent de près la condition des personnes*. Les anciens territoires sous tutelle n'étant pas dotés d'une organisation étatique propre, la *nationalité* de leurs habitants pouvait prêter à discussion. Sans doute, la création d'un Etat souverain constitue-t-elle une occasion unique de clarifier la situation, une invitation pressante à chacun des législateurs de compter ses nationaux à un moment où il acquiert ou risque de perdre compétence en la matière. Il n'en reste pas moins que l'effort législatif à accomplir est infiniment plus important que dans les anciens Etats protégés, la notion de nationalité étant rarement dégagée de façon très nette dans le droit des territoires sous tutelle.

La séparation qui existe entre ce droit et le droit international privé classique est d'autant plus marquée que les mandats, puis les accords de tutelle donnaient à la puissance mandataire ou tutrice le pouvoir d'administrer le territoire à elle confié, suivant les principes de sa propre législation. Tout naturellement, il était fait appel pour la condition des personnes dans les territoires sous tutelle aux notions

du droit interne, aux règles en vigueur dans les territoires d'outre-mer voisins soumis à la même souveraineté. En particulier, on pouvait se demander si des notions aussi traditionnelles en droit d'outre-mer que celle de *citoyenneté* n'étaient pas appelées à jouer un rôle dans le système juridique des territoires sous tutelle.

Par comparaison avec les Etats d'Afrique du Nord, on voit que des facteurs différents, mais agissant dans le même sens, plaçaient le droit des territoires sous tutelle loin de la technique propre au droit international privé. C'est dire que le problème de la condition des personnes devait se poser de manière aiguë au moment de la création des nouveaux Etats du Togo et du Cameroun. Dans quelle mesure convenait-il de sacrifier les techniques du droit interne jusque là en usage pour leur substituer des notions et des distinctions empruntées au droit international ? De façon plus précise, quel serait le rôle respectif des deux notions concurrentes de nationalité et de citoyenneté dans les Etats togolais et camerounais ? La question était susceptible de recevoir des solutions diverses.

B. — En effet, les rapports entre nationalité et citoyenneté sont complexes et ne s'établissent pas de la même manière dans tous les Etats ou groupements d'Etats (7).

De façon traditionnelle, on considère que la nationalité *précède* la citoyenneté dans l'ordre des critères permettant de déterminer la condition des personnes. La citoyenneté a une compréhension moins large et permet de classer les nationaux en plusieurs catégories. On est national avant d'être — ou de ne pas être — citoyen (8).

Cette conception, qui établit une sorte de hiérarchie entre les deux notions en présence, correspond à une organisation étatique unitaire. Elle se retrouve dans les Etats fédéraux. L'organisation de ces Etats implique une dualité de citoyennetés hiérarchisées entre elles. Chaque Etat membre confère un droit de cité dont les effets se développent dans l'ordre juridique interne, alors que le droit de cité fédéral a la même valeur internationale que la nationalité. Il y a dans la fédération plusieurs citoyennetés, mais une seule nationalité.

Il n'était pas possible d'utiliser cette conception classique dans les rapports franco-togolais ou camerounais créés par les nouveaux statuts. Il aurait fallu alors grouper dans une même nationalité les ressortissants

(7) Sur les rapports entre ces deux notions, v. en particulier l'article précité de M. Lam-pué (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1950, p. 311 et suiv.).

(8) Ripert et Boulanger : *Traité élémentaire de droit civil de Planiol*, T. I, n^{os} 444 et 446. Marty et Raynaud : *op. cit.*, T. I., n^o 335. Batiffol : *Traité élémentaire de droit international privé français*, 2^e édit., n^o 67. Niboyet : *Cours de droit international privé français*, 2^e éd., n^o 53. Lerebours-Pigeonnière : *Précis de droit international privé*, 5^e éd., n^o 50. Roland et Lampué : *Précis de droit des pays d'outre-mer*, n^o 221 et suiv. Luchaire : *Manuel de droit d'outre-mer*, n^o 86. Solus : *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, n^o 20.

des Etats en présence, donc donner aux Camerounais et Togolais la nationalité française. Condamnée dès l'origine du mandat et de façon particulièrement solennelle par les résolutions du Conseil de la Société des Nations du 22 avril 1923 (9), cette solution devenait pratiquement impensable avec la création de nouveaux Etats. Ne serait-il pas paradoxal de donner l'autonomie à un territoire et de prendre en même temps les mesures qui, normalement, suivent une annexion ?

L'attribution, aux ressortissants du territoire, de la nationalité du pays chargé de la tutelle pourrait faire croire que celui-ci a voulu se rendre quitte de ses obligations pour mieux annexer le pays. Dans le cas du Togo et du Cameroun, il est bien évident que le législateur français n'a pas suivi cette politique machiavélique. Aucun des articles des nouveaux statuts n'attribue la nationalité française aux ressortissants des nouveaux Etats. Le rapport qui précède le statut du Togo affirme d'ailleurs la volonté du législateur de « sauvegarder définitivement la personnalité du territoire ».

Le législateur disposait au demeurant d'autres formules pour établir un équilibre satisfaisant entre nationalité et citoyenneté et pour assurer à tous un traitement équitable, sans nier les conséquences inéluctables de la création de nouveaux Etats. Ainsi, dans les confédérations ou associations d'Etats, le *rapport de hiérarchie* que l'on établit de façon classique entre nationalité et citoyenneté *se renverse* en quelque sorte *au profit de la citoyenneté*. Chaque Etat confère à ses ressortissants une nationalité propre. Il y a dans la confédération ou le groupement autant de nationalités que d'Etats membres. La citoyenneté joue son rôle sur le plan international dans les relations qui se nouent à l'intérieur de la confédération. Les ressortissants d'un Etat membre ont la qualité d'étranger au regard des autres Etats confédérés. Mais, la citoyenneté donne une situation privilégiée par rapport aux autres étrangers, ressortissants d'Etats qui ne font pas partie du groupement. A titre d'exemple de citoyennetés coiffant diverses nationalités, on peut citer la citoyenneté du Commonwealth ou celle de l'Union française.

Pour donner un traitement de préférence aux ressortissants des Etats qui font partie du groupement, on peut également envisager une construction juridique moins simple. A chacune des nationalités en présence correspondra une citoyenneté propre. *Nationalité et citoyenneté seront cette fois sur un pied d'égalité*. Les nationaux de chaque Etat de l'Union bénéficieront de la qualité de citoyen dans les autres Etats. Tous auront ainsi une situation également privilégiée. En dépit de son apparente complexité, ce système est plus facile à mettre en place que le précédent. Il ne nécessite aucune entente sur des principes communs, toujours malaisés à définir, mais qu'il faut nécessairement dégager pour faire de la citoyenneté commune une notion consistante.

(9) V. le texte de ces résolutions cité, *infra*, note 13.

D'autre part, la souveraineté de chacun des Etats se trouve respectée de la façon la plus large, puisque chacun définit sa propre citoyenneté. Ces avantages expliquent aisément que l'équivalence des citoyennetés locales soit un système fréquemment utilisé dans les confédérations ou fédérations d'Etats au moment de leur formation (10).

Lors de la création des nouveaux Etats africains, le législateur avait donc le choix entre deux formules différentes pour établir la condition des personnes. Coiffer les deux nationalités en présence par une citoyenneté unique qui ne serait autre que la citoyenneté de l'Union française, ou encore mettre sur un pied d'égalité nationalité et citoyenneté des nouveaux Etats et de la République française.

Quelle que soit la solution adoptée, on remarquera que le problème de la condition des personnes dans les nouveaux Etats africains se dédouble.

Il intéresse d'abord la *nationalité* des ressortissants au sens le plus large du terme, originaires du Togo et du Cameroun, Français résidant dans ces pays, étrangers immigrés. Un partage doit être fait pour ces diverses catégories de la population entre la nationalité française et les nationalités locales, à condition d'ailleurs d'établir l'existence de ces dernières.

La notion de *citoyenneté*, pour sa part, permet de reconstituer une unité que la diversité de nationalités risquerait de faire disparaître. Grâce à elle, Français, Togolais et Camerounais jouiront des mêmes droits. Cette égalité de traitement traduit sur le plan pratiquement important de la condition des personnes les liens qui rattachent les jeunes Etats à la France, autrefois chargée de la tutelle.

Ces deux problèmes, bien distincts dans leur objet, ont retenu successivement l'attention du législateur au cours des derniers mois. Peu de temps avant de se lancer dans une politique nouvelle à l'égard du Togo et du Cameroun, la France a complètement modifié le droit de la nationalité française dans ces territoires par le *décret du 27 mars 1956 portant extension du Code de la Nationalité*.

D'autre part, les nouveaux statuts du Togo et du Cameroun contiennent des dispositions explicites sur la citoyenneté dans les nouveaux Etats. Un titre du décret du 24 août 1956 est consacré à la *citoyenneté*

(10) V. les exemples américain, suisse et néerlandais-indonésien cités par M. Lampué, article précité, *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1950, p. 315.

La *cocitoyenneté* ainsi définie développe ses effets dans l'ordre juridique interne de chacun des pays considérés. Elle s'oppose à la *double nationalité* qui a une incidence internationale. Sur la double nationalité au Maroc, v. Demnati : *Essai d'une politique franco-marocaine*, la double nationalité (*Revue politique et parlementaire*, juin 1954) ; P. Decroux : La question de la double nationalité au Maroc (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1955, p. 669 et suiv.).

togolaise (art. 23 à 25). Le décret du 16 avril 1957 contient des dispositions semblables, mais non identiques concernant *la citoyenneté camerounaise* (art. 7 et 8). Ces dispositions doivent d'autant plus retenir l'attention des juristes qu'elles traitent de citoyennetés locales, jusque là ignorées de notre droit.

En moins d'un an, le législateur a entraîné les droits togolais et camerounais dans une course vertigineuse, de la nationalité française aux citoyennetés locales. Il convient de marquer les étapes de ce voyage vers l'inconnu, aussi rapide peut-être que l'évolution des territoires africains.

I. — LA NATIONALITÉ DANS LES NOUVEAUX ÉTATS AFRICAINS

Jusque là très pauvre, le droit de la nationalité au Togo et au Cameroun vient de s'enrichir considérablement. Il a hérité en bloc des 151 articles du Code de la Nationalité française de 1945 et des 21 articles du décret du 27 mars 1956, prévoyant certaines modalités pour l'application du Code au Togo et au Cameroun.

Par comparaison, le droit local en matière de nationalité est d'une indigence extrême. La notion même de nationalité togolaise ou camerounaise est inconsistante. Les règles d'attribution, d'acquisition ou de perte de ces nationalités ne font pas l'objet de dispositions écrites.

Un déséquilibre plus important encore qu'avant le décret du 27 mars 1956 tend ainsi à se créer entre les nationalités en présence, au détriment des nationalités locales, au moment précis où le Togo et le Cameroun deviennent des Etats.

§ 1. — *La nationalité française*

Les règles françaises du droit de la nationalité s'appliquent au Togo et au Cameroun à divers titres. Elles peuvent d'abord recevoir application, comme loi personnelle. Il est admis, en effet, que certaines règles ont une valeur universelle, par exemple les dispositions sur l'attribution de la nationalité française *jure sanguinis*. Le fils d'un Français a la nationalité française, qu'il naisse en France ou à l'étranger. De toute évidence, il en est de même de l'enfant né d'un Français au Togo ou au Cameroun. Pourquoi ne pas laisser les textes français sur la nationalité s'appliquer ainsi de plein droit au Togo et au Cameroun ?

Ce procédé législatif a l'avantage de la simplicité. Il dispense le législateur de toute activité supplémentaire, de toute mesure particulière pour obtenir l'extension des règles métropolitaines. Mais, si l'on se contente de cette application automatique, la règle de droit devient fort incertaine. La liste des textes qui bénéficient de cette application de plein droit ne peut être établie avec précision. Si l'on parvenait à l'établir, on serait d'ailleurs surpris du petit nombre de dispositions rentrant dans cette catégorie privilégiée, donc de la pauvreté d'un droit fondé uniquement sur l'application automatique des règles personnelles en matière de nationalité (11).

(11) Sur la notion de loi personnelle en matière de nationalité, v. Boulbès : *Droit français de la nationalité*, 1957, n° 58 et suiv.

Infiniment supérieure est la méthode qui consiste à déterminer spécialement la loi applicable dans un territoire donné. Le législateur peut ainsi tenir compte de l'importance variable selon les territoires des facteurs d'élaboration du droit de la nationalité. Du seul point de vue formel, l'élaboration d'un texte particulier à chaque territoire donne au droit de la nationalité plus de précision dans son expression. En tout cas, la volonté du législateur d'éliminer le droit commun de la nationalité est alors nettement établie. Il en résulte que les textes métropolitains ne peuvent plus recevoir application à titre de loi personnelle sur les points qui ont fait l'objet d'une réglementation particulière (12).

Grâce aux pleins pouvoirs de législation accordés à la France par le mandat, puis par l'accord de tutelle, le législateur a pu user de la méthode des lois territoriales pour l'élaboration d'un droit de la nationalité française au Togo et au Cameroun. La France pouvait, « selon la législation française », établir un tel droit au Togo et au Cameroun « comme partie intégrante de son territoire » (art. 9, acte de la S.D.N. du 20 juillet 1922 et art. 4, accords de tutelle du 13 décembre 1946).

Mais, le statut international du territoire apporte certaines limitations à l'exercice du pouvoir législatif de la puissance mandataire. Sa liberté n'est point celle des Etats déterminant pour leur propre territoire quels sont leurs nationaux. Affirmé à diverses reprises sur le plan international, et notamment par la Cour permanente de Justice internationale dans l'avis du 7 février 1923, le principe de la liberté étatique recevait à la même époque de sérieuses restrictions pour l'élaboration du droit de la nationalité dans les pays sous mandat. De célèbres résolutions du Conseil de la Société des Nations du 22 avril 1923 ont restreint en effet le pouvoir de la puissance mandataire en cette matière (13).

Si on laisse de côté les résolutions concernant plus spécialement la nationalité des originaires du territoire, le texte adopté par le Conseil (résolution n° 3) distingue, parmi les mesures que la puissance mandataire pourrait songer à prendre à l'égard des habitants au sens le plus général du terme (étrangers, administrés du territoire et métis). La puissance mandataire est autorisée à élaborer une législation leur per-

(12) Nice, 21 juin 1950, cité par M. Boulbès, *op. cit.*, n° 60, et relatif précisément au droit de la nationalité applicable au Cameroun.

(13) Ces résolutions étaient ainsi rédigées :

« 1. Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale.

2. Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient.

3. Il n'est pas contraire aux principes posés ci-dessus sous (1) et (2) que les habitants d'un territoire sous mandat puissent, par un acte individuel de leur volonté, obtenir par naturalisation la nationalité de la Puissance mandataire, conformément aux mesures qu'il serait loisible aux Puissances mandataires d'édicter à ce sujet dans leur législation.

4. Il est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une

mettant « par un acte individuel de leur volonté d'obtenir par naturalisation la nationalité de la puissance mandataire ». En revanche, le texte condamne de façon implicite, mais certaine, les mesures qui feraient acquérir automatiquement la nationalité de la puissance mandataire à des catégories entières d'habitants.

Il ne faut pas voir là un hommage rendu par une assemblée internationale au rôle de la volonté individuelle en matière de nationalité, mais la simple constatation du statut particulier du pays sous mandat ou sous tutelle. Son territoire ne se confond pas avec celui de l'Etat chargé de l'administration. La souveraineté n'appartient aucunement à cet Etat. Il ne peut dès lors attribuer unilatéralement sa nationalité en s'appuyant sur un fait qui se serait produit sur le territoire. Ce fait ne se situe pas dans l'orbite de sa souveraineté. La naissance dans le pays sous tutelle, par exemple, ne saurait avoir un effet attributif de la nationalité de la puissance mandataire. Une manifestation de volonté, quelle qu'en soit la forme, est nécessaire à l'acquisition de la nationalité de la puissance mandataire.

Une distinction entre les actes et faits juridiques, au point de vue de la nationalité, tend ainsi à s'établir pour les territoires sous mandat. La France, pour sa part, l'a toujours respectée, dans les différents textes qu'elle a promulgués au Togo et au Cameroun, au sujet de la nationalité française.

A. — A vrai dire, pendant plusieurs années, *aucun texte particulier* n'a été adopté concernant la nationalité française dans les territoires africains qui venaient d'être confiés à la France. Les limitations résultant des résolutions de 1923, le petit nombre de personnes désireuses d'acquérir la nationalité française dans ces territoires, expliquent sans doute cette carence législative. En fait, il ne semble y avoir eu de demandes d'accession à notre nationalité que de la part des métis, désireux d'échapper à la condition des indigènes.

En l'absence de dispositions particulières, on pouvait songer à l'application de plein droit des textes métropolitains à titre de loi personnelle. Cette thèse, toutefois, n'aboutissait qu'à des résultats fort

Puissance mandataire soient désignés en ce qui concerne chaque mandat, par telle dénomination qui précisera clairement leur statut sous le régime du mandat.»

C'est à dessein qu'une rédaction différente a été adoptée par la résolution 3 qui vise l'ensemble des habitants et non les seuls indigènes (Lampué : De la nationalité des habitants des pays à mandat de la Société des Nations, *Journal du droit international*, 1925, p. 54 et suiv.).

Les accords de tutelle du 13 décembre (J.O. R.F. 29 janvier 1948, p. 926) n'ont pas repris le texte de ces résolutions. Il ne fait pas de doute cependant que les obligations qui incombent de ce chef aux pays mandataires sont passées aux Etats chargés de la tutelle des anciens pays sous mandat. L'article 6 de l'accord de tutelle pour le Togo et pour le Cameroun stipule que « l'autorité chargée de l'administration s'engage à maintenir l'application au territoire des conventions et accords internationaux qui y sont actuellement en vigueur... ». Sur la transmission à la Puissance tutrice des obligations résultant d'un mandat international, v. Homont : L'application du régime de la tutelle aux territoires sous mandat (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1952, p. 166 et suiv.).

décevants en l'espèce. Si les dispositions sur l'attribution de la nationalité *jure sanguinis* rentrent bien dans la catégorie des règles applicables de plein droit, elles ne sont d'aucun secours pour les métis non reconnus qui sont les plus nombreux.

Au demeurant, certaines juridictions avaient cherché un autre remède à la carence législative, en faisant application aux pays sous mandat des textes sur la nationalité en vigueur dans les territoires voisins. Deux décrets du 22 mai 1924 avaient étendu aux territoires sous mandat l'ensemble des lois et décrets promulgués en A.O.F. pour le Togo et en A.E.F. pour le Cameroun. Lorsque cette mesure d'extension était intervenue, le droit de la nationalité en vigueur dans les territoires français d'Afrique Noire résultait d'un décret du 7 février 1897. Dès lors, ne devait-on pas appliquer au Togo et au Cameroun ce décret de 1897 en vertu des décrets du 22 mai 1924 ?

Ainsi, un jugement du Tribunal civil de Douala du 25 juin 1931 s'appuie sur le décret de 1897 pour régler la situation d'un métis camerounais. Conformément à une jurisprudence qui tendait alors à s'établir dans les autres territoires, le Tribunal accorde au métis le bénéfice du décret de 1897, attribuant la nationalité, donc la citoyenneté française, à l'enfant né aux colonies de parents inconnus (14).

Cette solution était critiquable. Le décret de 1897, s'il était vraiment applicable au Togo et au Cameroun, ne pouvait jouer pour tous les éléments de la population de ces territoires. Sans doute, permettait-il la naturalisation des rares étrangers immigrés. Mais, il était déjà plus délicat de le faire jouer pour les Togolais ou Camerounais qui désiraient accéder à notre nationalité : inapplicable aux indigènes des colonies en vertu de son article 17, le décret de 1897 ne pouvait en bonne logique jouer pour les originaires des territoires voisins. Pour les métis, enfin, était-il bien conforme aux résolutions de 1923 de leur appliquer un texte qui est la manifestation la plus nette du *jus soli*, alors que l'une de ces résolutions condamne implicitement une telle attribution de la nationalité de la puissance mandataire aux habitants du territoire, au sens le plus large du terme ? (15).

B. — A partir de 1930, plusieurs décrets sont intervenus pour permettre l'accès de notre nationalité aux ressortissants des territoires français sous mandat. Le rapprochement de ces textes montre le désir du législateur de ne laisser échapper aucune personne susceptible d'acquérir notre nationalité, quitte à restreindre les limitations apportées par les résolutions de 1923 à l'élaboration d'une législation aussi favorable à la nationalité de la puissance mandataire. Ainsi, le légis-

(14) *Penant*, 1932, I, 30, note Lampué.

(15) Approuvée par M. Lampué (note précitée *Penant*, 1932, I, 30), la solution du tribunal de Douala avait été critiquée dans le rapport à la S.D.N. de 1934 (*Pechoux, Le mandat français sur le Togo*, p. 104).

lateur français suit, au Togo et au Cameroun, la politique d'assimilation des étrangers qui triomphe alors en métropole et outre-mer (16).

a) Le cas le plus simple, celui des *autochtones* qui désiraient devenir Français, fut réglé par le *décret du 7 novembre 1930* (17). L'élaboration d'une législation leur permettant d'accéder à notre nationalité ne rencontrait aucun obstacle majeur. Expressément prévue par les résolutions de 1923, cette législation pouvait s'inspirer du droit aofien ou aefien. En fait, la situation du Togolais qui veut se faire naturaliser était fort semblable à celle du Dahoméen désireux de participer à la vie de la communauté française. On pouvait exiger de l'un et de l'autre les mêmes conditions d'âge, de moralité, d'assimilation, en leur imposant les mêmes conditions de forme (18).

En revanche, les effets de cette procédure ne pouvaient être les mêmes. Malgré son titre, le décret du 7 novembre 1930 ne concerne pas directement et uniquement « l'accession des administrés français à la qualité de citoyen français ». Ses effets sont plus importants. Il permet aux administrés français d'acquérir notre nationalité à la suite d'une véritable naturalisation. L'acquisition de la citoyenneté suit seulement à titre d'accessoire. Cette erreur de terminologie souvent dénoncée depuis lors par les auteurs (19) résulte d'une copie trop fidèle des dispositions en vigueur dans les territoires français où les sujets français n'avaient pas à acquérir la nationalité française qu'ils avaient déjà.

b) Le *décret du 11 mars 1931* concerne une autre partie de la population : les *étrangers immigrés* au Togo et au Cameroun (20). Volontairement rédigée de façon large (v. *supra* note 13), la résolution n° 3 de 1923 permettait à la puissance mandataire d'élaborer également une législation pour l'acquisition de sa nationalité par ces éléments étrangers. Tel fut l'objet de ce second décret dont le titre parle malencontreusement de « naturalisation ».

(16) Sur les mesures d'assimilation du décret du 5 novembre 1928 et sur les restrictions qu'il a fallu apporter ultérieurement à cette politique d'intégration des étrangers dans la communauté française outre-mer, v. Decottignies : L'application du Code de la Nationalité dans les territoires d'outre-mer (*Annales africaines*, 1954, p. 57).

(17) Décret du 7 novembre 1930 réglant les conditions d'accession à la qualité de citoyen français des administrés sous mandat, originaires du Togo et du Cameroun, placés sous le mandat de la France. Promulgué Togo, 19 décembre 1930 (*J.O. Togo*, 1931 4), Cameroun, 2 décembre 1930 (*J.O. Cameroun*, 1931, 4).

(18) Sur les décrets du 23 mai 1912 (A.E.F.) et du 25 mai 1912 (A.O.F.) alors en vigueur, v. Solus, *op. cit.*, n°s 75 et 84. Par différence avec ces deux décrets, le texte de 1930 fixe l'âge requis pour l'accession à la citoyenneté à 18 ans et se contente d'un séjour de trois ans dans un territoire soumis à la souveraineté française.

(19) Rolland et Lampué, *op. cit.*, n° 239. Lampué : L'Union française d'après la constitution (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1947, p. 162, note 1). Luchaire : Encyclopédie Dalloz, Répertoire de droit civil, v° Nationalité, n° 1188. Camerlynck : La renonciation au statut personnel (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1949, p. 131, texte et note 4).

(20) Décret du 11 mars 1931 réglant les conditions d'accession à la qualité de citoyen français des étrangers autres que les administrés sous mandat dans les territoires du Togo et du Cameroun placés sous le mandat de la France. Promulgué Togo 17 avril 1931 (*J.O. Togo* 1931, 204), Cameroun 20 avril 1931 (*J.O. Cameroun* 1931, 292).

treusement « d'accession à la qualité de citoyen français ». Ici également, il s'agissait d'acquisition de notre nationalité.

Les rédacteurs du décret de 1931 n'ont pas cherché à innover par rapport à la législation de l'époque. Ils ont pris pour modèle le décret du 5 novembre 1928 qui venait de modifier le droit de la nationalité outre-mer, en opérant simplement un tri des dispositions qui pouvaient s'appliquer au Togo et au Cameroun d'après les résolutions du Conseil de la S.D.N.

A juste titre, toutes les règles sur l'attribution de la nationalité *jure soli* ont été éliminées, sans distinction entre l'attribution en raison de la naissance et l'acquisition par la naissance et la résidence en France. Ces dispositions assimilatrices sont complémentaires : la seconde fait tomber dans notre nationalité les personnes que la loi n'a pu saisir dès leur naissance. Dans l'un et l'autre cas, la loi confère une nationalité dont l'intéressé ne voulait peut-être pas. C'est ce système d'attribution automatique à la suite de simples faits juridiques que condamnent précisément les résolutions de 1923.

A l'inverse, naturalisation et mariage produisent exactement les mêmes effets qu'en territoire français. Sans méconnaître les règles du mandat, le décret de 1931 a pu faire produire à la naturalisation son effet collectif et automatique à l'égard des enfants mineurs. Un acte individuel est à l'origine de cette naturalisation collective; il reste seulement que l'acte est passé par le chef de famille. L'effet collectif de la naturalisation tient uniquement à la qualité de la personne qui l'a demandée et à l'importance du facteur familial dont les résolutions de 1923 n'ont pas nié le rôle dans la nationalité. Cette dernière idée explique que le décret de 1931 ait pu faire application au Togo et au Cameroun des règles sur les effets du mariage. Du reste, la législation ainsi introduite posait en principe que la femme gardait sa nationalité et ne pouvait acquérir celle du mari que sur sa demande expresse.

c) Restait le cas des *métis*, de loin le plus délicat à résoudre. Comme dans tous les pays d'outre-mer, ils cherchaient à se rapprocher de la condition des Européens, en tirant parti d'une origine qu'ils ne peuvent établir juridiquement lorsqu'ils ne sont pas reconnus.

Pour obtenir cette assimilation, les métis s'appuyaient précédemment sur l'extension au Togo et au Cameroun du décret du 7 février 1897. Le relatif succès qu'ils avaient pu obtenir devant les tribunaux (v. *supra*, texte et notes 14 et 15) se trouvait singulièrement compromis par la parution des décrets de 1930 et 1931. Ne pouvait-on soutenir que ces deux décrets recouvraient nécessairement toutes les personnes originaires des pays sous mandat, donc que les métis devaient nécessairement rentrer dans l'aire d'application de l'un ou l'autre texte ? Dès lors, la seule possibilité offerte au métis franco-togolais ou camerounais était de demander sa naturalisation suivant les dispositions du décret

de 1930. Pour sa part, le métis né d'une indigène et d'un étranger se trouvait dans une situation pire encore. S'il ne pouvait également accéder à la nationalité française que par naturalisation, il pouvait hésiter entre les règles divergentes du décret de 1930 et du décret de 1931. Présentée dans certains documents officiels (21), cette thèse assimilait les métis aux indigènes, contrairement à leur désir et à toute l'évolution de la législation française sur les métis dans les territoires français d'Afrique.

La seule manière de réduire ces difficultés était de prendre pour les métis togolais et camerounais un texte identique à ceux qui étaient en vigueur dans les territoires voisins. Les décrets du 28 décembre 1937 pour le Togo et du 28 mars 1944 pour le Cameroun ont comblé cette lacune de la législation, en accordant aux métis une action en reconnaissance de leur qualité de Français. Ces textes ouvrent la procédure de la façon la plus large aux enfants nés de parents inconnus, mais aussi aux enfants reconnus par leur seul parent indigène (22).

Ces décrets, autant que les précédents, pouvaient parfaitement se concilier avec les résolutions de 1923. La nationalité française est attribuée au métis sur sa demande et compte tenu de tous les éléments de fait de la cause. Il ne s'agit donc pas, dans ces textes, d'une attribution automatique de la nationalité française.

On ne saurait nier que le jugement rendu en faveur du métis sacrifie le statut togolais ou camerounais à la nationalité française. Mais, la protection accordée à ce statut par les résolutions de 1923 profite aux seuls indigènes au nombre desquels on ne peut compter les métis en raison de leur origine pour partie européenne.

Un droit de la nationalité française s'est ainsi construit par apports successifs pour le Togo et le Cameroun. S'il n'avait pas le mérite de l'homogénéité, ce droit répondait à la diversité des éléments de la population susceptibles d'acquérir notre nationalité (23). Ces textes devaient opposer une résistance victorieuse aux bouleversements du droit de la

(21) Rapport à la S.D.N. de 1934 cité par Pechoux, *op. cit.*, p. 106.

(22) Décret du 28 décembre 1937 relatif au statut des métis nés dans le territoire du Togo placé sous le mandat de la France de parents légalement inconnus. Promulgué Togo 27 janvier 1938 (*J.O. Togo* 1938, 126).

Décret du 28 mars 1944 fixant le statut des métis nés au Cameroun de parents légalement inconnus. Promulgué Cameroun 26 avril 1944 (*J.O. Cameroun*, 1944, 322).

(23) Aux dispositions précitées, il conviendrait d'ajouter un décret-loi du 27 octobre 1939 « permettant la naturalisation des administrés sous mandat français du Togo et du Cameroun hors de leur pays d'origine ». Mais, comme l'intitulé du texte l'indique, il s'agit là d'une loi personnelle (Boulbès, *op. cit.*, n° 56) qui ne concerne pas directement le droit de la nationalité au Togo et au Cameroun.

A la suite de l'extension du Code de la Nationalité dans les territoires d'outre-mer par D. 24 février 1953, on s'est demandé si ce décret-loi n'avait pas été implicitement abrogé par l'application des dispositions plus favorables du Code de la Nationalité.

Afin de lever toute hésitation sur ce point, le projet de loi appliquant aux territoires d'outre-mer, au Togo et au Cameroun les dispositions du Code de la Nationalité qui n'ont pu être étendues par décret porte abrogation expresse du D.-L. 27 octobre 1939 (Projet de loi n° 5194, 2^e lettre rectificative. Projet de loi n° 2824).

nationalité et du droit d'outre-mer, à la fin de la dernière guerre mondiale.

D'une part, l'article 12 de l'ordonnance du 19 octobre 1945 maintient en vigueur « les décrets relatifs à l'attribution, l'acquisition et la perte de la nationalité française dans les territoires relevant du Ministère des colonies », en précisant qu'ils peuvent être modifiés dans la même forme.

D'autre part, ni la loi Lamine Gueye du 7 mai 1946, ni la Constitution du 27 octobre, qui ont accordé la citoyenneté française à tous les ressortissants des territoires d'outre-mer n'ont abrogé même implicitement les décrets précités. Ces dispositions, dont l'application au Togo et au Cameroun est d'ailleurs discutable (24) ne concernent en aucune manière la question de nationalité, toujours résolue par les textes antérieurs. En particulier, le décret du 7 novembre 1930 est resté en vigueur parce que, malgré son titre, il intéressait à proprement parler la naturalisation des ressortissants des pays sous mandat.

C. — L'abrogation que n'avaient pu réaliser des textes aussi importants que le Code de la Nationalité ou la Constitution devait résulter dix ans plus tard d'un simple *décret du 27 mars 1956*.

Ce texte apparemment modeste, longtemps perdu de vue par l'Assemblée de l'Union française avant d'être adopté presque sans modifications (25), publié un an plus tard seulement au *Journal officiel* (26) réalise cependant d'importantes modifications dans le droit de la nationalité française.

Il complète l'œuvre de codification entreprise outre-mer depuis 1945. Dès l'origine, le Code de la Nationalité s'est appliqué en dehors de

(24) Pour l'application dans les territoires associés des dispositions de l'article 80 de la Constitution, v. Vedel : *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1949, p. 340. *Contra* : Rolland et Lampué, *op. cit.*, p. 260 et suiv; Lampué : La citoyenneté de l'Union française (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1950, p. 326 et suiv.).

La question s'est également posée de savoir si la Constitution de 1946 n'avait pas modifié la condition des Togolais et Camerounais en leur permettant de renoncer à leur statut personnel. Rien ne s'oppose, a-t-on soutenu, à une telle renonciation au statut local, sans aucune incidence sur la condition politique d'administré français (Gouet : Le nouveau statut des originaires des territoires d'outre-mer dans l'Union française, *Penant* 1947, 2, 77; Camerlynck : La renonciation au statut personnel, *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1949, p. 131, note 4). Le raisonnement serait impeccable, s'il existait un statut civil moderne togolais ou camerounais qu'une renonciation au statut traditionnel permettrait d'acquérir. A défaut d'un tel statut, la renonciation équivaut à une acquisition du statut français qui pour les étrangers résulte uniquement de la naturalisation. La même règle doit s'appliquer aux Camerounais et Togolais, si l'on ne veut pas rendre inutile toute réglementation de leur naturalisation. Ce serait autoriser la fraude que de leur permettre de tourner cette réglementation par une renonciation soumise à des conditions très simplifiées (v. en ce sens Luchaire : Le Togo français, *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1957, p. 26).

(25) Le texte a fait l'objet de deux demandes d'avis avant d'être examiné, de façon rapide d'ailleurs, le 3 mars 1955 (*J.O.R.F. Débats Assemblée Union française*, 3 mars 1955, p. 157).

(26) Décret du 27 mars 1956 déterminant les modalités d'application du Code de la Nationalité française au Togo et au Cameroun (*J.O.R.F.* 8 avril 1956, p. 3431; *Rect. J.O.R.F.* 26 avril, p. 4016). Promulgué Togo 25 avril 1956 (*J.O. Togo* 1956, 481); Cameroun 24 mai 1956 (*J.O. Cameroun*, 1956, 1037).

la métropole, en Algérie, aux Antilles et à la Réunion (art. 11, Ordonnance 19 octobre 1945). L'année suivante, il s'étendait à la Guyane (D. 27 septembre 1946). En 1953, les territoires d'outre-mer tombaient sous son empire avec tous les éléments de leur population (D. 24 février 1953). Le décret de 1956 marque une nouvelle étape dans cette marche conquérante qui franchit cette fois les frontières de la République. En usant des pouvoirs qui lui sont reconnus dans les territoires sous tutelle, la France a rendu son *Code de la Nationalité territorialement applicable au Togo et au Cameroun*.

Cette extension signifie en même temps une profonde transformation du droit de la nationalité française dans ces territoires. Régis pendant plus de vingt ans par des dispositions particulières aux pays sous mandat, le Togo et le Cameroun alignent désormais leur législation sur celle des territoires français.

Un rapprochement s'esquisse tout naturellement avec le décret du 24 février 1953 sur l'extension du Code dans les territoires d'outre-mer. Visiblement, le décret de 1956 a la même origine. Il s'inspire du même esprit. La technique est identique : au principe de l'application du Code, sont apportées des exceptions qui résultent de textes souvent analogues dans les deux décrets. Les rédacteurs ont poussé si loin le souci de parallélisme, que la numérotation des articles est la même.

Il était certes tout à fait normal de retrouver dans le décret de 1956 les dispositions rendues nécessaires par l'éloignement géographique qui entraîne l'allongement de certains délais (art. 3 et 10). L'établissement récent des Français a eu la même conséquence que pour les territoires d'outre-mer : la réduction à deux générations de la possession d'état de Français pour la preuve de la nationalité (art. 12). La similitude de l'organisation judiciaire et administrative a rendu possible l'extension des règles de compétence, de procédure (art. 9 et 13) et de publicité (art. 6 et 7) prévues par le décret de 1953. Mieux encore, l'application du droit de la nationalité à tous les ressortissants des territoires d'outre-mer a permis de faire état des statuts particuliers des Français d'outre-mer pour l'attribution de la nationalité *jure sanguinis* aux ressortissants français immigrés (art. 4) et pour l'acquisition de notre nationalité par les descendants des étrangers de statut particulier naturalisés (art. 5).

Plus intéressantes sont les particularités prévues par le décret de 1956 qui n'ont pas leur équivalent dans la législation prise en 1953 pour les territoires d'outre-mer. Ces particularités résultent du statut international des territoires sous tutelle et respectent la distinction que les résolutions du Conseil de la S.D.N. esquisaient déjà entre les faits et actes juridiques pour l'attribution et l'acquisition de la nationalité de la puissance mandataire.

En premier lieu, le décret de 1956 exclut les différentes applica-

tions du *jus soli* pour l'attribution de la nationalité française au Togo et au Cameroun. Cette règle qui aurait gagné à être posée directement, résulte de l'alinéa 2 article premier du décret de 1956. Le texte définit ce qu'il faut entendre par l'expression « en France » qui, dans le texte du Code limite les conséquences d'un fait à l'hypothèse où il se produit en territoire soumis à la souveraineté française. Le décret de 1953 avait étendu le sens de cette expression en y comprenant également les territoires d'outre-mer. Le décret de 1956 refuse d'aller au delà de cette extension pour l'application du Code au Togo et au Cameroun. Ainsi, les faits qui se produisent sur ces territoires sont dépourvus d'effet en matière de nationalité française.

Par exemple, les différents cas d'attribution de la nationalité, en raison de la naissance en France (art. 21 à 25, C. Nat.) ne jouent pas lorsque le fait s'est produit au Togo ou au Cameroun. Pas plus l'enfant né de parents inconnus, que l'enfant trouvé, ou que l'enfant né de parents étrangers eux-mêmes nés en France, ne seront considérés comme Français, si l'enfant naît au Togo ou au Cameroun. Le *jus soli* à la première ou à la seconde génération se trouve donc éliminé.

Sont partiellement éliminées les dispositions qui ajoutent d'autres éléments à la naissance en France, pour l'attribution de la nationalité française. Tel l'article 44 Code Nat., qui donne la qualité de Français à l'enfant né en France, résidant en France lors de sa majorité, s'il est établi en terre française depuis l'âge de 16 ans. La combinaison des articles 1 et 2 du décret de 1956 amène à opposer les deux hypothèses suivantes : l'enfant né sur un territoire de la République peut réclamer sa nationalité française durant sa minorité ou l'acquiert ultérieurement sans la répudier s'il réside au Togo ou au Cameroun. L'article 44 se trouve exclu dans l'hypothèse inverse de l'enfant né au Togo ou au Cameroun et résidant ultérieurement en France. Le rapprochement de ces deux solutions montre l'importance de la naissance en France, dans le système dit de l'oubliette à nationalité, application extrême du *jus soli*, nécessairement hors de cause dans un territoire qui n'est pas français.

Dans le même sens, on peut citer l'article 15 du décret de 1956 qui considère le Togo et le Cameroun comme de véritables territoires étrangers pour l'application d'une disposition transitoire. Ce texte est relatif à la nationalité de l'enfant né d'une mère française. Le Code de la Nationalité donne à cet enfant, né à l'étranger, la faculté de répudier la nationalité de sa mère. L'ordonnance du 19 octobre 1945 (art. 7), à titre transitoire, a ouvert à l'intéressé une faculté de répudiation spéciale, reprise par le décret de 1953 pour l'enfant né à l'étranger et résidant dans les territoires d'outre-mer (27). Les mêmes mesures transitoires sont prises par le décret de 1956 (art. 15), mais cette fois pour des

(27) Sur l'article 15, D. 24 février 1953, v. Brin : *La Nationalité française dans les territoires d'outre-mer*, p. 84, 85.

enfants nés au Togo ou au Cameroun. Ces enfants sont donc assimilés pour l'application de l'article 19, C. Nat., à des enfants nés à l'étranger.

Ainsi, on ne saurait reprocher au législateur français d'avoir profité de l'application du Code pour enfreindre les obligations résultant de la tutelle et des anciennes résolutions de la S.D.N. Toutes les dispositions du Code de la Nationalité sur l'effet attributif de la naissance en France ont été soigneusement écartées. Le Togo et le Cameroun n'ont en rien été considérés comme français pour l'attribution de la nationalité française.

Ceci ne veut pas dire que les rédacteurs du décret de 1956 n'ont pas cherché à utiliser toutes les possibilités offertes par ces mêmes résolutions pour faire acquérir notre nationalité aux personnes résidant au Togo et au Cameroun. L'intention du législateur français d'augmenter ainsi le nombre de ses nationaux apparaît à la lecture de l'article 2 du décret de 1956 (28). Le texte qui s'applique à toutes « les personnes établies au Togo et au Cameroun » énumère les différents procédés prévus par le Code de 1945 pour l'acquisition de la nationalité. Les rédacteurs du décret ont espéré que le filet ainsi tendu avait des mailles assez fines pour ne laisser échapper personne. A tout le moins, ils ont voulu relayer la législation antérieure, adaptée aux besoins des diverses catégories de personnes désirant acquérir notre nationalité. Il est permis cependant d'avoir des doutes sur les résultats de cette entreprise. Même s'ils ont voulu simplement maintenir les résultats de l'ancienne législation, les rédacteurs du décret de 1956 ne paraissent pas avoir atteint leur objectif.

Sans doute, les étrangers immigrés au Togo et au Cameroun peuvent-ils facilement accéder à la nationalité française. L'article 2 du décret de 1956 leur permet d'obtenir la naturalisation, comme s'ils résidaient en territoire français (29). De son côté, l'étrangère qui épouse

(28) Article 2, D. 27 mars 1956 : « Les personnes établies au Togo et au Cameroun ne jouissant pas de la nationalité française peuvent l'acquérir soit par naturalisation ou par réintégration, soit par mariage, soit lorsqu'elles sont nées en France par déclaration souscrite au Togo ou au Cameroun au cours de leur minorité, ou par la résidence dans ces territoires à l'époque de leur majorité. »

Le texte soumis à l'Assemblée de l'Union française comportait de plus au début de l'article la proposition suivante : « En dehors des cas où elles peuvent avoir à leur naissance la qualité de Français, les personnes... ». Cette disposition faisait allusion, semble-t-il, à l'attribution de la nationalité française *jure sanguinis* qui joue indépendamment de toute mesure d'extension territoriale (v. *supra*, texte et note 11). L'Assemblée de l'Union française (J.O.R.F. *Débats Assemblée Union française*, 3 mars 1955, p. 159) a éliminé cette « condition superfétatoire ». De fait, il était peu utile dans un texte d'application territoriale de renvoyer à certaines règles du droit de la nationalité, applicables outre-mer à titre de loi personnelle.

(29) On pourrait en douter à la lecture des dispositions du Code combinées avec le seul article 1 du décret de 1956. Le Code exige en effet que le stage préalable à l'acquisition de la nationalité soit effectué en France, c'est-à-dire d'après l'article 1^{er} du décret de 1956 dans les seuls territoires de la République française. Cette interprétation restrictive qui permettrait simplement aux étrangers résidant en territoire français de faire leur demande de naturalisation au Togo et au Cameroun est pratiquement inacceptable. Juridiquement, elle se heurte aux dispositions de l'article 2 qui autorise la naturalisation des personnes « établies » au Togo et au Cameroun, ce qui suppose une résidence de longue durée.

un Français acquiert en principe la nationalité française. Cette solution n'a pas semblé contraire aux résolutions de 1923; l'option ouverte à la femme permet de considérer que l'acquisition de nationalité n'a pas été automatique. Enfin, on a déjà vu que l'article 44 permet à l'enfant né en territoire français d'acquérir la nationalité par la résidence au Togo et au Cameroun.

Encore convient-il de noter, par rapport au régime antérieur, une aggravation des conditions imposées aux candidats à la naturalisation. La durée du stage, fixée à trois ans dans le décret de 1931, se trouve portée à cinq ans par l'application des dispositions du Code, sans parler des conditions de moralité, d'aptitude et d'assimilation dont l'étranger doit justifier pour se faire naturaliser. La naturalisation est donc devenue plus difficile. Ses effets sont aussi incomplets qu'auparavant. A l'exemple du texte concernant la nationalité dans les territoires d'outre-mer (art. 1^{er} et 14, D. 24 février 1953) le décret de 1956 écarte du nouveau droit de la nationalité au Togo et au Cameroun les articles du Code relatifs aux incapacités des naturalisés (art. 80 à 83). Les dispositions plus draconiennes du décret de 1931 (art. 1^{er} modifié, D. 12 novembre 1939) sont donc inchangées (30).

Pour l'accès à notre nationalité des autres catégories de la population — *autochtones* et *métis* —, le recul par rapport à la législation antérieure est beaucoup plus net.

Il ne fait pas de doute que le décret du 7 novembre 1930, permettant aux administrés français d'acquérir notre nationalité, est abrogé. Si ce texte avait survécu à l'extension de la citoyenneté parce qu'il touche uniquement au problème de la nationalité, il doit, en raison même de son objet, être rangé parmi les textes abrogés par l'article 14 du décret de 1956.

C'est une abrogation regrettable. Le Togolais et le Camerounais qui veulent devenir Français doivent remplir les mêmes conditions que les étrangers ordinaires. Ils sont donc privés des avantages qui leur étaient faits par le décret de 1930 pour l'accès à la nationalité française. Déjà fort peu nombreuses sous le régime antérieur, les demandes de naturalisation risquent de devenir rarissimes. S'il s'en trouve une, elle

(30) Empruntée au décret de 1953, cette solution ne repose pas sur des fondements juridiques à toute épreuve. Les rédacteurs du décret de 1956 ont cru qu'ils se trouvaient devant le même problème qu'en 1953 pour les territoires d'outre-mer, donc que le législateur pouvait seul prendre les mesures d'extension en ces matières réservées à la compétence du Parlement par l'article 72 de la Constitution (*J.O.R.F. Débats Assemblée Union française*, p. 157, 2^e col. avec une erreur dans la référence au texte constitutionnel). Cependant, d'après d'éminents auteurs, l'article 72 concerne uniquement les territoires d'outre-mer; le régime législatif des territoires associés reposerait sur d'autres principes et permettrait au Président de la République de prendre des décrets dans les matières — telles que la nationalité — qui n'ont jamais été réglées par la loi dans ces territoires (v. Rolland et Lampué, *op. cit.*, n° 211; Lampué, article précité, *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1947, p. 192 et suiv.). La pratique législative et gouvernementale est toutefois en sens contraire (Luchaire, article précité, *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1957, p. 17).

risque de mettre les juristes dans l'embarras et le candidat togolais ou camerounais dans une situation paradoxale. Puisque ce dernier est soumis aux mêmes conditions que l'étranger qui veut se faire naturaliser, les effets de la naturalisation devraient être les mêmes dans les deux cas. Le Togolais ou Camerounais naturalisé devrait donc subir les mêmes incapacités que l'étranger pour l'électorat, l'éligibilité, etc... La solution frise l'absurde du fait que Togolais et Camerounais sont électeurs et éligibles. La France retirerait au Togolais naturalisé des droits qu'elle lui accordait avant sa naturalisation ! (31)

De leur côté, les *métis* non reconnus ou reconnus par leur seul parent indigène ne peuvent plus se prévaloir des décrets du 28 décembre 1937 et du 28 mars 1944. Comment faire échapper ces textes à l'abrogation prévue par l'article 14 du décret de 1956 pour toutes les dispositions antérieures relatives à l'attribution et à l'acquisition de la nationalité française ? Les décrets de 1937 et 1944 n'avaient-ils pas pour objet de permettre à l'intéressé d'établir son origine et sa nationalité françaises ?

Dès lors, les *métis* risquent de se trouver dans une situation singulièrement défavorable. Ils ne disposent plus d'aucun texte particulier pour échapper au droit local. Par un curieux retour en arrière, ils se heurtent aux mêmes difficultés qu'au début de l'évolution du droit de la nationalité au Togo et au Cameroun, avec cette circonstance aggravante que les textes sur l'attribution de la nationalité *jure soli* sont maintenant écartés de façon très nette. De plus, la situation des *métis* au Togo et au Cameroun ne peut désormais être réglée unilatéralement par le législateur français. Les *métis* sont ressortissants des nouveaux Etats et tenus à leur égard par un lien juridique résultant de leur origine, de leur filiation, en tout cas de leur naissance.

Ainsi, les *métis*, plus encore que les Togolais ou Camerounais qui ne peuvent pas aisément se faire naturaliser, se trouvent liés à leur condition d'origine. Encore convient-il de préciser cette condition.

§ 2. — *Les nationalités togolaise et camerounaise*

Celui qui s'efforce de déterminer la condition internationale des Togolais et Camerounais est frappé dès l'abord par l'absence à peu près complète de textes en cette matière. Si l'une des résolutions du Conseil de la S.D.N. de 1923 envisage les conséquences de l'établissement du

(31) Les rédacteurs du décret de 1956 ont songé simplement à dispenser des droits de sceau les autochtones qui se feraient naturaliser (art. 6, al. 2). Les autres problèmes posés par cette naturalisation un peu spéciale ont échappé complètement à l'attention du législateur. Le rapporteur à l'Assemblée de l'Union française a même cru que le nouveau texte allait permettre aux Togolais et Camerounais de réclamer plus facilement la nationalité française (*J.O.R.F. Débats Assemblée Union française*, 3 mars 1955, p. 158).

En revanche, la difficulté signalée au texte a été fort bien vue par les rédacteurs du projet de loi n° 2824 précité qui dispense des incapacités des articles 81 à 83 C. Nat. les « naturalisés qui étaient déjà citoyens de l'Union française à la date de leur naturalisation ».

mandat sur la nationalité des indigènes, aucun texte français, y compris les statuts des nouveaux Etats, aucun texte togolais ou camerounais n'est consacré à cette question. Il n'est pas surprenant qu'elle ait reçu des solutions diverses (A), entre lesquelles il faut choisir, compte tenu de la nouvelle situation internationale du Togo et du Cameroun (B.).

A. — A vrai dire, l'accord s'est fait en doctrine sur une solution négative concernant les ressortissants des pays sous mandat. Ils n'acquièrent pas la nationalité de la puissance mandataire. Togolais et Camerounais ne sont pas devenus Français du fait de l'établissement d'un mandat international sur leur pays.

Cette solution repose sur la notion même de mandat. Le territoire sous mandat n'est en aucune manière annexé. Il conserve un statut international propre. Ce serait enfreindre les obligations résultant du mandat ou des accords de tutelle que d'appliquer dans ces territoires une règle empruntée à la matière de l'annexion.

Afin d'écarter les interprétations divergentes qui avaient été adoptées dans certains pays, en Belgique en particulier, le Conseil de la S.D.N. a proclamé en 1923 que « les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la puissance mandataire, par suite de la protection dont ils bénéficient » (*supra*, note 13). La France, pour sa part, n'a jamais fait de difficultés pour adopter cette thèse. Loin d'attribuer d'office la nationalité française aux ressortissants des pays sous mandat, la France leur a permis de se faire naturaliser. Ce qui aurait été inutile, s'ils avaient eu notre nationalité du fait de l'établissement du mandat.

Ce point acquis, il devient malaisé d'aller plus loin et de préciser de façon positive, cette fois, la condition des ressortissants des territoires sous mandat ou sous tutelle.

Deux thèses principales s'affrontent :

La première part de l'idée que la nationalité est le seul critère de distinction possible dans l'ordre international. Comme les habitants des pays sous mandat ne peuvent avoir la nationalité de la puissance mandataire et puisque l'organisme mandant n'a pas la souveraineté nécessaire à la création du lien de nationalité, les habitants ont nécessairement la nationalité du pays sous mandat. Il existerait donc une nationalité togolaise ou camerounaise, de la même nature que les autres nationalités. En ce sens milite l'idée, surtout défendue dans la doctrine française, suivant laquelle la souveraineté dans les territoires sous tutelle appartient en réalité à la communauté en tutelle (32). D'autre part, il est indiseutable que la personnalité juridique du territoire ne se confond pas avec celle de la puissance mandataire, mais constitue une entité

(32) V. en dernier lieu J. Roche : La souveraineté dans les territoires sous tutelle (*Revue générale de droit international public*, 1954, n° 3). Sur l'ensemble de la question, v. Weight : *Mandates under the league of nations*, Chicago, 1930, p. 319 et suiv.

internationale distincte. Cela suffit, d'après d'éminents auteurs, à conférer aux ressortissants du territoire une nationalité propre (33).

Afin d'écarter l'objection fondée sur le caractère à peu près inexistant de la personnalité des territoires sous tutelle dans les relations internationales, certains auteurs accordent au territoire une « souveraineté virtuelle ». Si les habitants du territoire ne peuvent exercer eux-mêmes cette souveraineté faute d'organisation étatique propre, elle suffit à conférer aux ressortissants du territoire une nationalité en puissance (34).

Réelle ou virtuelle, la nationalité togolaise ou camerounaise n'en existerait pas moins du seul fait que le territoire n'a pas été annexé par la puissance mandataire.

La thèse contraire ne cherche pas à faire jouer l'idée traditionnelle de nationalité pour caractériser la condition des ressortissants du pays sous mandat. Le mandat international, la tutelle étaient des nouveautés en droit international. Les habitants du territoire sont donc dans une *situation sans précédent* jusqu'ici et *sans équivalent dans les autres systèmes juridiques*. Il est donc tout à fait vain de qualifier la condition des Togolais et Camerounais d'après les principes traditionnels de la nationalité. Mieux vaut reconnaître l'insuffisance des catégories juridiques classiques trop rigides pour accueillir les réalités nouvelles nées du développement et de la transformation des relations internationales.

Cette thèse semble avoir été approuvée en 1923 par le Conseil de la S.D.N. qui écarta du texte proposé toute disposition accordant un « statut national » distinct aux ressortissants des pays sous mandat (35). La résolution finale laisse chaque pays libre de choisir « telle dénomination qui précisera clairement le statut (des indigènes) sous le régime du mandat ». En fait, le terme d'*administré français* insiste sur le pouvoir de législation, d'administration, voire de représentation de la puissance mandataire, mais ne donne aucun éclaircissement sur la situation des administrés eux-mêmes, dont la condition reste mal définie dans les relations internationales.

Les situations juridiques dites *sui generis* sont nécessairement plus floues que les autres. Elles n'ont pas le secours de la tradition, de la réflexion des juristes des siècles précédents. En l'espèce, cette imprécision n'a pas toujours semblé gênante aux juristes.

Certains se contentent d'octroyer aux ressortissants des pays sous mandat un « statut international spécial » que l'on oppose avec le plus

(33) Batiffol : *Traité élémentaire de droit international privé*, 2^e éd., n° 66. Niboyet : *Traité de droit international privé*, T. I, n° 71, p. 81, note 2. Rapp. Lampué : La citoyenneté de l'Union française (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1950, p. 318).

(34) Milliot : *Les mandats internationaux*, 1924, p. 119.

(35) En ce sens Audinet : La nationalité dans les colonies françaises, protectorats et pays sous mandat français (*Répertoire de droit international*, T. IX, p. 504; Lampué : De la nationalité des habitants des pays à mandat, *Journal du droit international*, 1925, p. 58-59; Solus, *op. cit.*, n° 34.

grand soin à la nationalité (36). Mais, le contour de ce statut n'est nullement précisé et sa nature juridique demeure parfaitement inconnue. Sauf à verser dans un verbalisme assez vain, force est de reconnaître que l'on est aussi peu avancé qu'auparavant, dans l'analyse de la condition des Togolais et Camerounais.

Plus intéressante est la doctrine qui tend à les considérer comme des « apatrides d'une catégorie spéciale ». Faute de nationalité, ils devraient être rangés dans la catégorie des *heimatlos*. Mais, l'intervention de la puissance mandataire dans leur pays et la protection diplomatique qu'elle leur accorde à l'étranger, les font bénéficier d'avantages reconnus uniquement aux personnes qui ont une nationalité (37).

Le résultat de cette analyse est décevant. L'apatridie doit être considérée comme une situation exceptionnelle que l'on doit chercher à éliminer par tous les moyens. L'unanimité est faite sur ce point en doctrine et les législateurs s'efforcent, dans la mesure du possible, de porter remède à l'apatridie. N'est-il pas surprenant de faire de l'apatridie une situation tout à fait normale, dans laquelle on installe les populations des pays sous mandat pour plusieurs générations peut-être ? A ce paradoxe, s'en ajoute un autre qui n'est pas moindre. L'apatridie trahit l'insuffisance des règles du droit international sur la répartition des individus entre les diverses souverainetés. Peut-on admettre qu'une assemblée internationale, en créant le mandat puis la tutelle, ait donné volontairement naissance à une situation que toute organisation internationale, digne de ce nom, doit au contraire éliminer ?

Ainsi se ferme le cercle des différentes théories relatives à la condition des ressortissants des pays sous mandat. En vain a-t-on cherché à sortir des notions traditionnelles. Ces efforts infructueux ont permis de rejeter la notion d'apatridie au profit du concept de nationalité. Encore convient-il de préciser si cette nationalité est bien réelle à l'égard de tous les Etats et si elle ne demeure pas pour certains d'entre eux une simple virtualité.

B. — Les conditions dans lesquelles les nouveaux Etats africains ont franchi ou sont en passe de franchir le seuil de la vie internationale amènent précisément à faire une distinction entre la France et les Etats étrangers.

a) En accordant l'autonomie au Togo et au Cameroun, la France leur a donné les prérogatives de véritables Etats avec assemblée légis-

(36) V. par ex. les débats de l'Assemblée de l'Union française concernant le décret sur l'application du Code de la Nationalité au Togo et au Cameroun : « Si les Togolais ou Camerounais n'ont pas de nationalité, en ce sens qu'ils n'appartiennent pas à une nationalité déterminée, ils ont indiscutablement un statut qui n'est pas national mais international. » (*J.O.R.F. Débats Assemblée Union française*, 3 mars 1955, p. 158, col. 1.)

(37) Werner : *Essai sur la réglementation de la nationalité dans le droit colonial français*, thèse Genève, 1936, p. 65 et suiv. Lehmann : *Essai d'une théorie du domaine d'application des lois de nationalité en droit français*, thèse (dactylographiée), Paris 1952, p. 22.

lative dotée d'une compétence étendue, pouvoir exécutif, services publics et droit privé particulier. Les Togolais, pour leur part, n'ont pas hésité sur le sens des dispositions nouvelles et, dès le lendemain de la publication du statut, ils se sont donné un drapeau, une fête officielle, en attendant un hymne national. De la part de la France, il serait politiquement inopportun et juridiquement peu exact de refuser aux ressortissants des nouveaux Etats une nationalité propre.

En un certain sens, d'ailleurs, les Etats du Togo et du Cameroun ont manifesté une activité internationale qui permet d'attribuer désormais sans contestation une nationalité propre à leurs ressortissants. On l'a dit et écrit à propos du statut du Togo, puis du Cameroun, « la charte des nouveaux Etats n'a pas été octroyée unilatéralement par la France » (38). Elle n'est pas le fruit du bon vouloir du prince, le *diktat* d'un tuteur qui abuserait de ses pouvoirs. Tout au contraire, de libres discussions avec l'assemblée représentative du territoire ont abouti au texte du statut et dans un cas, un referendum a approuvé le texte en vigueur. Par là, le procédé employé s'est dépouillé de ce qu'il pouvait avoir d'unilatéral et s'est rapproché d'autant de la technique du droit international. Faute d'organisation étatique de l'ancien territoire sous tutelle, on peut considérer que l'assemblée représentative a agi au nom de la population pour convenir avec la puissance tutrice des conditions de l'autonomie. Dans leurs rapports avec la France, les nouveaux Etats ont en quelque sorte fait acte de souveraineté et la France ne saurait refuser aux Togolais et Camerounais une nationalité identique à celle des autres Etats.

Il convient cependant d'examiner diverses objections que l'on serait tenté d'opposer à cette thèse, en l'état actuel du droit togolais et camerounais.

La première constate l'absence de réglementation de cette nationalité que l'on veut accorder aux Togolais et Camerounais. Les statuts des nouveaux Etats ne contiennent aucune règle concernant l'attribution, l'acquisition ou la perte de cette nationalité. Aucun texte togolais, à plus forte raison camerounais, ne comble jusqu'ici cette lacune. Qu'est-ce donc que cette nationalité que l'on ne peut attribuer à personne, faute de texte ? Pourquoi affirmer l'existence d'une nationalité locale qu'aucune source de droit n'alimente ? N'est-ce pas plutôt que ce droit n'a jamais existé que dans l'imagination des juristes ?

Il est aisé de répondre que le droit de la nationalité n'est pas nécessairement écrit, mais peut découler de règles coutumières. L'exemple des territoires d'outre-mer est probant et permet certains rapprochements avec le Togo et le Cameroun. Avant le décret du 24 février

(38) J. Chenière : Le Togo, République autonome dans l'Union française (*France outre-mer*, sept-oct. 1956, p. 28-29). L'expression devait être reprise ultérieurement par le ministre de la France d'outre-mer et par les parlementaires à propos du statut du Cameroun (*J.O.R.F., Débats Assemblée nationale* 4 avril 1957, p. 2032, 1^{re} col.).

1953, le droit de la nationalité française pour les autochtones découlait essentiellement des règles coutumières et jurisprudentielles sur l'attribution ou la perte de la qualité d'indigène. Par un raisonnement très simple, on transposait ces règles dans le domaine de la nationalité, en faisant remarquer que la qualité de sujet français impliquait la nationalité française (39).

Tant que les nationalités togolaise et camerounaise ne feront pas l'objet d'une réglementation propre, on peut avoir recours à un raisonnement du même genre. Les règles sur l'attribution de la qualité d'indigène permettaient au Togo et au Cameroun de délimiter la catégorie des administrés français. Si l'on adopte l'idée que ceux-ci avaient une nationalité propre, les règles sur la détermination de la catégorie des administrés français fixent en même temps les conditions d'attribution et de perte de la nationalité locale. A titre d'exemple, on peut formuler certaines de ces règles.

Ainsi, les nationalités togolaise et camerounaise sont attribuées *jure sanguinis* par la naissance de parents autochtones. Une attribution *jure soli* paraît également possible pour les enfants nés de parents inconnus. C'est d'ailleurs pour faire échapper les métis non reconnus au droit local que les décrets de 1937 et 1944 leur permettaient d'établir leur origine européenne.

De même, la perte de la nationalité locale par acquisition d'une autre nationalité, reconnaissance d'un étranger ou mariage avec un étranger est la conséquence de règles coutumières analogues à celles qui étaient autrefois en vigueur pour les indigènes dans les territoires d'outre-mer. Ces règles ont été consacrées indirectement par les décrets précités de 1930, 1937 et 1944, dans l'hypothèse où la nationalité acquise est la nationalité française.

Une autre objection résulte des *nouveaux statuts*, qui confient aux organes de la République parmi les « services de souveraineté » (Rapport précédant le statut du Togo) la direction des affaires extérieures des nouveaux Etats (art. 26, D. 24 août 1956 et art. 14, D. 16 avril 1957). Le Togo et le Cameroun n'ont apparemment aucune existence internationale. Comme sous le régime antérieur, leurs ressortissants bénéficient à l'étranger de la *protection diplomatique française*. Cette intervention des autorités françaises paraît en contradiction avec la nationalité que l'on veut reconnaître aux ressortissants des nouveaux Etats.

(39) Decottignies, article précité, *Annales africaines* 1954, p. 76. Certaines juridictions d'outre-mer ont cru cependant trouver un droit écrit de la nationalité française pour les autochtones dans le décret du 7 février 1897 (Trib. sup. appel Pondichéry 20 mai 1947; *Pénant* 1949, 2, 189, note Brin). Pour la critique de cette jurisprudence, v. article précité, p. 74 et le compte rendu de M. Lehmann : *Revue critique de droit international privé*, 1957, p. 151.

La comparaison avec les anciens protégés français permet de ruiner l'objection. Eux aussi bénéficiaient de la protection diplomatique de la France. Cependant, nul n'a jamais douté de la nationalité propre des Marocains et Tunisiens (40). Pour qu'une nationalité existe, il suffit qu'une entité internationale puisse créer un tel lien avec des sujets de droit. La France, en donnant l'autonomie au Togo et au Cameroun, a reconnu leur existence en tant qu'Etats susceptibles de conférer à leurs ressortissants une nationalité propre.

L'objection la plus forte peut être tirée des *travaux préparatoires* des nouveaux statuts. Le Président de la Commission des territoires d'outre-mer à l'Assemblée nationale avait déclaré : « Le Cameroun n'est plus un territoire. Il est érigé en Etat. Ses ressortissants se voient conférer la nationalité camerounaise avec maintien de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens français » (41). Mais, M. Ninine devait revenir un peu plus tard durant le débat sur cette déclaration favorable à l'existence d'une nationalité locale. Et le Ministre de la France d'outre-mer de conclure, avec l'assentiment du Président de la Commission : « Le statut du Cameroun fait état, non pas d'une nationalité camerounaise, mais d'une citoyenneté camerounaise » (42).

On peut être tenté de voir là l'affirmation solennelle d'un membre du Gouvernement français qu'il n'existe pas de nationalité locale dans les nouveaux Etats africains. Mais, on ne saurait oublier qu'il s'agissait uniquement de faire adopter par l'Assemblée nationale le texte qui lui était proposé. Quelle que soit leur valeur, les travaux préparatoires servent uniquement à l'interprétation d'un texte. Or, le statut du Cameroun ne traite aucunement de la nationalité camerounaise, comme le rappelle fort justement le Ministre de la France d'outre-mer. Le décret de 1957 ne dit pas si elle existe ou non : il ne dit rien.

Juridiquement, il ne pouvait en être autrement. Le statut du Cameroun, œuvre du législateur français, ne peut créer un lien de nationalité à l'égard d'un autre pays. Un Etat ne peut en effet légiférer en matière de nationalité que pour ses propres ressortissants (43). Les travaux préparatoires éclairés par ce principe élémentaire de droit international n'empêchent donc pas d'affirmer l'existence d'une nationalité togolaise et camerounaise dans les relations des nouveaux Etats avec la France.

b) Il n'est pas certain que cette solution rencontre l'assentiment des pays étrangers qui n'ont pas les mêmes raisons que la France de

(40) Sur la nationalité propre des ressortissants des Etats protégés, v. Batiffol, *op. cit.*, n° 66; Niboyet, *op. et loc. cit.*; Répertoire de droit international, v° Nationalité dans les colonies, protectorats et pays sous mandat, n° 25.

(41) *J.O.R.F. Débats Assemblée nationale* 4 avril 1957, p. 2040, 2° col.

(42) *J.O.R.F. Débats Assemblée nationale* 4 avril 1957, p. 2042, 2° col.

(43) Niboyet : *Traité de droit international privé*, T. I, n° 74, p. 83.

reconnaître les nationalités togolaise et camerounaise. Pour l'instant, ces Etats peuvent même, à juste titre, contester l'existence des deux nationalités nouvelles.

Une telle divergence d'appréciation concernant la situation internationale des mêmes personnes n'a en elle-même rien d'extraordinaire. Les règles sur la nationalité n'ont pas une valeur universelle. En raison de leur caractère unilatéral, elles peuvent entrer en conflit avec d'autres règles attribuant aux mêmes personnes une autre nationalité. A plus forte raison, on peut imaginer que les mêmes sujets de droit soient considérés par la France comme ayant une nationalité, tandis que d'autres Etats leur accorderaient un statut international différent.

Précisément, les autres Etats peuvent présenter la thèse suivante au sujet des Togolais et Camerounais. Sous le régime du mandat, le Conseil de la S.D.N. n'a pas admis que les ressortissants des pays sous mandat puissent bénéficier d'une nationalité propre (v. *supra*, texte et note 35). Cette règle, conservée sous le régime de tutelle, n'a pas été abrogée par les statuts accordés par la France au Togo et au Cameroun. Ces statuts prévoient bien la suppression de la tutelle. Mais, tant qu'elle subsiste, le régime antérieur n'est pas aboli. Libre à la France de s'estimer liée à l'égard des nouveaux Etats. Pour nous, Togolais et Camerounais restent comme par le passé des administrés français.

Ce conflit présente un intérêt plus théorique que pratique. Qu'ils aient une nationalité propre ou non, Togolais et Camerounais bénéficient à l'étranger de la même protection diplomatique. De plus, les règles d'attribution et de perte des nationalités togolaise et camerounaise sont les mêmes que celles concernant la qualité d'administré français.

Il n'est d'ailleurs pas interdit de supposer que ces règles, pour l'instant coutumières, soient un jour modifiées par des dispositions nouvelles émanant des autorités togolaises et camerounaises. Il y aurait alors un véritable conflit entre les règles d'attribution de la nationalité locale et celles qui concernent la qualité d'administré français, seules reconnues par les Etats étrangers. Il existe un remède à ce conflit d'un genre très particulier : la cessation du régime de tutelle et partant, la reconnaissance de l'autonomie des nouveaux Etats par les Etats étrangers.

Ainsi, disparaîtrait la principale anomalie du droit de la nationalité dans les nouveaux Etats africains. Il resterait certes en présence la nationalité française et la nationalité togolaise. Mais, leurs réglementations peuvent d'autant mieux s'accorder qu'elles émanent d'autorités travaillant en étroite collaboration et que le droit français de la nationalité n'a pas pris de profondes racines dans ces pays, pour le *jus soli* en particulier. Cette coordination des deux législations en présence est déjà réalisée — mais sur un plan purement interne — en matière de citoyenneté.

II. — LA CITOYENNETÉ

DANS LES NOUVEAUX ÉTATS AFRICAINS

Les rédacteurs des décrets de 1956 et 1957 ont cherché à accorder des droits équivalents aux Français et aux Togolais ou Camerounais. Si *l'égalité de traitement des diverses catégories de citoyens* résulte des textes, le *régime juridique de l'intercitoyenneté* n'est pas organisé de façon détaillée par les nouveaux statuts.

§ 1. — *L'égalité de traitement des diverses catégories de citoyens*

Fréquemment exprimée dans les conventions passées par la France avec les Etats auxquels elle a donné naissance (v. *supra*, texte et note 5), l'idée de donner aux Français et aux ressortissants des nouveaux Etats un traitement équivalent se retrouve dans les statuts du Togo et du Cameroun. Les citoyens togolais et camerounais jouissent des droits et libertés attachés à la citoyenneté française et réciproquement, les citoyens français bénéficient des droits résultant de la citoyenneté locale (44).

Pour les autochtones, cette égalité des droits n'est pas une nouveauté (A.). Mais l'autonomie interne du Togo et du Cameroun a obligé le législateur à modifier sensiblement le sens et la portée de cette règle (B.).

A. — Sous le régime du mandat, puis de la tutelle, l'évolution s'est déroulée sous le signe de *l'assimilation* des Togolais et Camerounais aux anciens sujets français des territoires voisins.

(44) Voici le texte des statuts.

Togo. Décret 24 août 1956. Titre IV : *De la citoyenneté togolaise*.

Art. 23. — Les ressortissants du Togo sont citoyens togolais. Ils jouissent des droits et libertés garantis aux citoyens français.

Art. 24. — Les citoyens togolais ne sont pas astreints aux obligations militaires. Ils peuvent toutefois entrer dans les forces armées de la République française par voie d'engagement volontaire.

Art. 25. — Les citoyens togolais ont accès à toutes les fonctions civiles et sont électeurs et éligibles, dans l'ensemble de la République française, dans les mêmes conditions que les citoyens français. Les citoyens français jouissent au Togo de tous les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen togolais.

Cameroun. Décret 16 avril 1957. Titre II : *De la citoyenneté camerounaise*.

Art. 7. — Les ressortissants du Cameroun sont citoyens camerounais.

Art. 8. — Les citoyens camerounais, aussi longtemps que l'Etat sous tutelle administré par la France reste régi par le présent statut, jouissent des droits civils, civiques et sociaux des citoyens français; ils ont notamment accès à toutes les fonctions civiles et militaires et sont électeurs et éligibles dans l'ensemble de la République française.

Les citoyens français jouissent par réciprocité au Cameroun des droits attachés à la qualité de citoyen camerounais.

En droit privé, les administrés français ont conservé leur statut traditionnel. Par la création de juridictions de droit local, le législateur a manifesté son intention de maintenir les institutions indigènes. Une des principales règles du droit privé d'outre-mer a été ainsi appliquée purement et simplement au Togo et au Cameroun.

La solution est parfaitement justifiée. Les coutumes togolaises et camerounaises présentent les mêmes caractères que celles des territoires voisins d'Afrique occidentale (45). Elles correspondent à des croyances religieuses qui procèdent des mêmes conceptions métaphysiques. L'organisation sociale repose sur les mêmes divisions et la même solidarité du groupe. Il est aussi dangereux ici que là de supprimer d'un trait de plume des siècles de pratiques coutumières (46).

Le statut international du Togo et du Cameroun constituait d'ailleurs une raison supplémentaire de maintenir les coutumes locales. Sans doute, le mandat n'imposait sur ce point aucune règle particulière. Mais, les accords de tutelle du 13 décembre 1946 (art. 7) obligent la puissance tutrice à « prendre en considération les lois et les coutumes locales ». Tout en visant spécialement « les règles relatives à la tenure du sol et au transfert de la propriété foncière », le texte oblige à tenir compte du droit local pour toute législation destinée à « favoriser le progrès économique et social des populations autochtones ». Il n'est pas impossible de voir dans ces dispositions de portée générale une consécration sur le plan international du maintien des institutions indigènes dans les territoires sous tutelle.

Dans les matières autres que le droit privé, l'assimilation aux anciens sujets français a joué au contraire dans le sens d'une profonde transformation du droit traditionnel, qui s'est enrichi de règles ou d'institutions entièrement nouvelles. En particulier, le Togo et le Cameroun ont bénéficié de la législation qui fit naître les anciens sujets français à la vie de citoyen, lors des années 1945-46.

La citoyenneté est alors en pleine euphorie. Libertés publiques, droits électoraux et politiques sont accordés indistinctement aux ressortissants des anciennes colonies et aux Togolais et Camerounais. Ces derniers ont bénéficié des droits reconnus aux premiers, sans que l'on ait songé parfois à prendre une disposition expresse en ce sens, tant la solution paraissait évidente (47).

La nouvelle législation du travail outre-mer devait bénéficier de la même extension. Le Code du Travail du 15 décembre 1952 s'est appliqué au Togo et au Cameroun. Depuis 1956, les travailleurs togolais et

(45) V. Froelich : *Cameroun-Togo*, 1956, p. 169 et suiv. L'auteur renvoie d'ailleurs à Richard-Molard, *Afrique occidentale française*, p. 68, pour l'exposé des idées communes aux deux systèmes coutumiers.

(46) Sur le maintien des institutions indigènes et ses raisons, v. l'analyse devenue classique de M. Solus : *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, n° 186 et suiv.

(47) Sur cette évolution législative, v. Lampué : *La citoyenneté de l'Union française* (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1950, p. 326 et suiv.

camerounais ont un régime d'allocations familiales semblable à celui des territoires français voisins (48).

En dehors même de toute disposition formelle et en s'appuyant sur un avis du Conseil d'Etat du 23 avril 1947, la pratique administrative a admis que le principe d'égal accès aux fonctions publiques devait être « considéré comme acquis pour les ressortissants du Togo et du Cameroun » (49).

Singulière fortune en vérité que celle des Togolais et Camerounais ! Ils n'ont pas notre nationalité et voilà que la loi leur reconnaît des droits et libertés réservés aux Français. Togolais et Camerounais sont des étrangers qui votent, qui peuvent être fonctionnaires, qui peuvent même participer aux assemblées législatives. Une telle faveur mérite, sinon une justification, tout au moins une explication.

L'explication la plus simple et la plus traditionaliste consiste à rattacher ces textes sur la condition des personnes à la législation que la France pouvait établir en toute matière dans les pays à elle confiés. Du mandat, puis de la tutelle, la France tire de pleins pouvoirs de législation et d'administration, comme si le Togo et le Cameroun faisaient partie intégrante du territoire français. C'est en application de cette règle que le législateur a pu donner aux Togolais et Camerounais de nouvelles institutions, des droits identiques à ceux qui ont été reconnus aux citoyens français. Leur condition résulte uniquement de leur qualité *d'administré français* (50).

Une thèse diamétralement opposée sacrifie la conception classique de la citoyenneté. Si la loi donne aux Togolais et Camerounais les mêmes droits qu'aux ressortissants des territoires d'outre-mer, c'est parce que les uns et les autres sont *citoyens français*. Ils auraient reçu cette qualité de la loi Lamine Gueye du 7 mai 1946, puis de l'article 80 de la Constitution. Les auteurs qui défendent cette thèse ne cachent pas que la citoyenneté étendue en dehors des frontières de la République à des étrangers n'a plus son sens traditionnel. Mais, les constituants de 1946 seraient les auteurs de ce changement radical. En mettant les ressortissants des territoires sous tutelle sur un pied d'égalité avec les citoyens français, le législateur exécuterait une obligation résultant de la Constitution (51).

(48) *Togo*. Arrêté 15 mars 1956 (*J.O. Togo* 15 mars 1956). *Cameroun*. Arrêté 23 juin 1956 (*J.O. Cameroun*, numéro spécial 28 juin 1956). Sur ces textes, v. Chauleur : L'application du régime des allocations familiales du secteur privé dans les territoires d'outre-mer (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1957, p. 47).

Il existe des différences entre les règles applicables au Togo et dans les territoires voisins. Le droit togolais des prestations familiales comporte une limitation à six enfants pour les allocations accordées aux unions polygamiques (Chauleur, article précité, p. 51).

(49) Conseil d'Etat, *Etudes et documents*, 1948, p. 46.

(50) En ce sens, Lampué : L'Union française, d'après la Constitution (*Revue juridique et politique de l'Union française*, 1947, p. 161). Rapp. La citoyenneté de l'Union française (*ibid.*, 1950, p. 327).

(51) Cette thèse a été présentée par M. Vedel : *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* 1949, p. 340. V. également Laferrière : *Manuel*, 2^e édit., p. 479 ; Niboyet : La constitution nouvelle et certaines dispositions de droit international, D. 1946, Chr. p. 81.

Une position intermédiaire fait appel à la *citoyenneté de l'Union française*, pour expliquer la condition des Togolais et Camerounais. Commune à tous les ressortissants de l'Union, Français ou non, cette citoyenneté appartient incontestablement aux ressortissants des territoires associés. On doit reconnaître que l'article 81 de la Constitution, en renvoyant au Préambule pour déterminer le contenu de la citoyenneté de l'Union française, a laissé cette notion dans le vague et ne lui a pas donné, dès l'origine, la précision souhaitable. Mais, le législateur a rempli ce cadre demeuré vide. Il a précisé le contenu de la citoyenneté de l'Union française en prenant pour les Togolais et Camerounais des dispositions d'assimilation qui, au demeurant, n'ont rien de contraire aux règles du mandat ou de la tutelle (52).

Ainsi, on se demande à quel titre les ressortissants des territoires sous tutelle ont bénéficié des droits et libertés du citoyen français : à titre d'administré, de citoyen français ou de citoyen de l'Union française. Cette diversité d'opinions trahit le désarroi de la doctrine devant la solution apparemment hétérodoxe accordant à des étrangers des droits attachés à une qualité qui ne peut appartenir qu'à des Français.

B. — L'autonomie interne des nouveaux Etats a sensiblement modifié les données du problème. Sous le régime antérieur, la législation des pays sous tutelle présentait une incontestable unité, du fait que la puissance tutrice disposait seule du pouvoir de législation et d'administration. Lois, décrets et règlements en vigueur au Togo et au Cameroun appartenaient au même ordre juridique. Les nouveaux statuts opèrent au contraire une répartition de compétence entre les organes centraux de la République française et les pouvoirs locaux. Un titre déjà modifié du statut du Togo (art. 26 et 27 D. 24 août 1956 modifiés D. 22 mars 1957) est consacré à cette question, également réglée dans le statut du Cameroun (art. 11 et 14, D. 16 avril 1957). Quel que soit le tracé de la frontière entre les deux autorités, il reste que l'ordre juridique des nouveaux Etats s'établit sous le signe de la dualité de législation et d'administration.

Il est certes souhaitable d'assurer une parfaite égalité entre les divers sujets de droit dans les nouveaux Etats. Si les Togolais et Camerounais désirent bénéficier des droits résultant de la législation française, on ne peut imaginer que les autorités locales refusent aux Français le bénéfice de l'ordre juridique local créé par la France elle-même. L'un ne peut aller sans l'autre. Les deux ordres juridiques en présence devront s'interpénétrer pour le plus grand profit de tous les ressortissants des unions franco-togolaise et camerounaise.

Mais, pour obtenir cette équivalence des droits, on ne peut plus

(52) M. Luchaire : *Manuel de droit d'outre-mer*, n° 98, paraît pencher en ce sens. Mais, comp. du même auteur article précité, *Revue juridique et politique de l'Union française* 1957, p. 25.

comme par le passé, se contenter d'une politique d'assimilation des Togolais et Camerounais aux sujets, devenus citoyens français. Il faut envisager la situation inverse et préciser dans quelles conditions les Français pourront bénéficier des droits établis par la législation locale. Le problème de l'égalité des droits dans les nouveaux Etats se trouve ainsi posé dans son ensemble.

Pour le résoudre, la notion d'administré français n'est plus d'aucun secours. Les Français résidant au Togo et au Cameroun n'ont certes pas la qualité d'administré français. Les Togolais et Camerounais perdront eux-mêmes cette qualité, même à l'égard des Etats tiers, lorsque la tutelle prendra fin.

Encore convient-il de faire un choix entre les deux formules par lesquelles le législateur peut réaliser l'égalité souhaitée. Soit se servir de la *citoyenneté de l'Union française*, suivant la thèse soutenue antérieurement par certains auteurs. Soit reprendre la citoyenneté française, créer en parallèle une citoyenneté locale et les mettre sur un pied d'égalité grâce à l'*intercitoyenneté* accordée aux ressortissants des unions franco-togolaise et camerounaise.

a) La première solution revient à coiffer en quelque sorte la nationalité française et les nationalités locales d'une notion plus large de caractère supra-national appelée « citoyenneté » dans les confédérations et groupements d'Etats (v. *supra*, Introduction B).

Entre autres avantages, l'utilisation de la citoyenneté de l'Union française donne juridiquement forme au désir exprimé par les auteurs des nouveaux statuts de créer une union entre les Etats qu'ils créent et la République française. L'Assemblée territoriale du Togo, en particulier, a affirmé « la volonté de la population... de ne pas se séparer de l'ensemble français européen et africain... » (53). Cette formule, au demeurant fort imprécise, est uniquement une déclaration d'intention qui doit se traduire en institutions pour avoir une valeur. Pour la condition des personnes, précisément, il paraît fort aisé de satisfaire le désir du législateur en considérant les ressortissants des unions franco-togolaise et camerounaise comme des citoyens de l'Union française.

De plus, cette solution n'est pas contraire au texte de la Constitution. L'article 81 accorde la qualité de citoyen de l'Union française à tous les ressortissants de l'Union, sans distinction entre les ressortissants, des territoires et Etats associés. Si le Togo et le Cameroun viennent à changer de catégorie juridique par suite de l'autonomie qui leur a été accordée, peu importe pour leurs ressortissants.

Sans doute la discussion a-t-elle été vive en doctrine et la jurisprudence demeure-t-elle divisée sur les conditions de l'appartenance des Etats à l'Union française. Automatique pour les uns, l'apparte-

(53) V. la motion du 4 juillet 1955 rappelée dans le rapport de présentation du statut du Togo.

nance à l'Union française exige d'après les autres une manifestation de volonté de la part de l'Etat associé (54). Dans l'interprétation la plus restrictive, on peut aisément trouver dans les nouveaux statuts des dispositions dans le sens d'une telle volonté des nouveaux Etats : le Togo et le Cameroun sont représentés à l'Assemblée de l'Union française (Togo, art. 3; Cameroun, art. 4 du statut); la compétence législative de l'un et l'autre Etat est limitée par le Préambule de la Constitution française dont les principes sont ainsi communs à la République française et aux nouveaux Etats (Togo, art. 10; Cameroun, art. 15). L'affirmation de principes communs à plusieurs Etats est tout à fait significative de l'existence d'une citoyenneté commune.

Ajoutons enfin que l'utilisation de la citoyenneté de l'Union française permet de résoudre sans difficultés le problème des Français résidant au Togo et au Cameroun. Car, on n'a jamais mis en doute que les Français résidant dans les Etats associés aient la qualité de citoyen de l'Union française (55).

Tous ces arguments avaient amené le Gouvernement à adopter cette solution, tout au moins dans l'une des dispositions du statut du Cameroun. L'article 7 (devenu ultérieurement l'article 8) portait dans sa rédaction primitive les dispositions suivantes : « *Les citoyens camerounais jouissent des droits et libertés définis et garantis par le préambule de la Constitution...* ». La fin du texte reprenait ainsi à peu près textuellement les dispositions de l'article 81 de la Constitution. En constatant que cette formule consacrait la citoyenneté de l'Union française, M. Boisdon disait toute sa satisfaction (*J.O. R.F., Débats Assemblée Union française*, 2^e séance, 21 mars 1957, p. 433). C'était crier trop tôt victoire. Car, l'Assemblée nationale devait amender le texte qui, désormais, ne fait plus aucune allusion à la citoyenneté de l'Union française (*J.O. R.F., Débats Assemblée nationale*, 1^{re} séance, 4 avril 1957, p. 2047).

Sans doute, les Parlementaires ont-ils voulu faire concorder ce texte avec les autres dispositions du statut du Cameroun, voire du statut du Togo, qui ne font pas mention de la citoyenneté de l'Union française. Mais, les raisons qui ont été invoquées contre celle-ci ont une portée générale.

Le contenu de la citoyenneté de l'Union française n'a pas semblé assez riche. M. Robert Buron, qui est à l'origine de la nouvelle rédaction du texte pour le Cameroun, a fait remarquer : « Nous avons renoncé à la notion vague et imprécise de la citoyenneté de l'Union française.

(54) Comp. Paris, 22 février 1951, *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1951, p. 132, note Foyer, *Penant* 1951, 1. 227, note Luchaire; *Revue critique de droit international privé* 1951, p. 637, concl. Cunéo et Cons. d'Etat 18 mars 1955, *Penant* 1955, p. 67, concl. Laurent, note de Soto; *Revue juridique et politique de l'Union française* 1955, p. 405, concl. Laurent, note Flory.

(55) Lampué, article précité, *Revue juridique et politique de l'Union française* 1950, p. 326.

Il semble que l'expression que M. Paul Coste-Floret et moi-même proposons, l'assimilation à la citoyenneté française, donne des droits plus étendus aux Camerounais » (*J.O. R.F., Débats Assemblée nationale*, 4 avril 1957, p. 2047).

De fait, l'article 81 assure uniquement aux citoyens de l'Union française « les droits et libertés garantis par le préambule de la Constitution », en laissant à chaque législateur, d'après la doctrine la plus courante, le soin de préciser par des dispositions appropriées les principes pris dans le Préambule. Mais, le législateur français dans les années précédentes était allé, pour les ressortissants des pays sous tutelle, au delà des promesses contenues dans le Préambule. Il leur avait accordé des droits électoraux et politiques notamment, qui ne rentrent pas directement dans les prévisions du Préambule. Reconnaître aux Togolais et Camerounais uniquement la qualité de citoyen de l'Union française, c'était leur imposer une *capitis deminutio*, inacceptable en fait comme en droit, puisque d'après les statuts les nouveaux Etats continuent à participer, par leurs représentants élus, aux organes de la République française (Togo, art. 3; Cameroun, art. 4).

On peut ajouter que l'objet même de la citoyenneté de l'Union française rendait cette notion insuffisante pour établir la condition des personnes dans les nouveaux Etats. Somme toute, la citoyenneté de l'Union française n'a d'autre utilité que de donner aux ressortissants de pays appartenant à l'Union française, une situation préférable à celle des étrangers. La citoyenneté de l'Union française appartient à la condition des étrangers que l'on écarte à cause des liens existant entre les pays de l'Union française.

En l'espèce, il ne s'agit pas, à proprement parler, d'étrangers dont on veut améliorer la condition. Par exemple, le Français au Togo ne se trouve pas dans la même situation que s'il était dans une communauté étrangère. Par suite de l'interpénétration des ordres juridiques en présence sur le territoire, certains services publics sont français, la législation française s'applique en tant que telle dans les matières réservées à la compétence des autorités françaises. Ce serait une erreur de considérer comme un privilège le fait d'accorder au Français du Togo le bénéfice d'une législation qui est la sienne, la jouissance des droits qui sont les siens.

b) Faute de pouvoir utiliser les notions déjà existantes du droit de l'Union française, le législateur a envisagé une formule nouvelle, sans équivalent jusqu'à présent dans notre système juridique : l'*inter-citoyenneté*. A chacun des ordres juridiques locaux correspond une citoyenneté particulière : des citoyennetés togolaise et camerounaise prennent ainsi naissance. Ces citoyennetés sont mises en parallèle avec celle qui relève de l'ordre juridique français. Cette construction juridique déjà complexe ne sert en définitive qu'à établir une équivalence

entre les deux citoyennetés française et locale. Elles s'interpénètrent, en tout cas s'entrecroisent comme les ordres juridiques dont elles relèvent respectivement. Ainsi les citoyens togolais et camerounais bénéficient des droits et libertés reconnus aux citoyens français et, à l'inverse, les citoyens français jouissent des droits accordés aux citoyens togolais et camerounais.

Politiquement, cette solution présente le gros avantage d'obtenir l'égalité des différents sujets de droit par une *technique empruntée au seul droit interne*. La France et les nouveaux Etats disposent à leur gré d'un droit de cité qui leur appartient en propre. Ils peuvent le conférer à telle ou telle catégorie de personnes comme bon leur semble, sans qu'on puisse leur reprocher de frapper les autres étrangers de certaines incapacités. On ne peut faire grief à un pays de refuser sa propre citoyenneté à des personnes qui ne relèvent pas de sa souveraineté.

Faute d'incidence internationale, le système de l'intercitoyenneté se concilie parfaitement avec l'autonomie interne accordée aux nouveaux Etats. De plus, ce système n'est pas incompatible avec la tutelle, le pays chargé de la tutelle ayant la possibilité de disposer de sa propre citoyenneté au profit des populations qui lui ont été confiées et de créer une citoyenneté locale en vertu de ses pleins pouvoirs de législation. Il est donc possible d'utiliser cette formule immédiatement pour le Cameroun. Pour le Togo, les critiques qui pourraient être adressées par les Etats désireux de maintenir le régime ancien tombent d'elles-mêmes : à leur égard, rien n'est changé puisque l'intercitoyenneté joue uniquement dans les rapports franco-togolais.

D'autre part, en adoptant le système de l'intercitoyenneté, le législateur ne préjuge pas de l'évolution des nouvelles institutions. De fait, la double citoyenneté est la forme la plus élémentaire de coeityenneté dans les Unions d'Etats. Elle laisse le champ libre à une évolution qui peut se produire en sens très divers. En adoptant une solution susceptible ainsi de s'incliner vers toutes les formes d'organisation étatique, le législateur a suivi une politique aussi souple que prudente.

Au point de vue de la *technique juridique*, en revanche, cette solution sans équivalent en droit français peut surprendre à plus d'un titre et peut-être susciter la critique. Tout d'abord, les statuts de 1956 et 1957 éveillent de son sommeil léthargique la citoyenneté française. Depuis que, par une généralisation extrême, elle a été accordée à tous les ressortissants français, la citoyenneté française avait perdu tout intérêt comme critère de distinction entre les nationaux. Voici que le législateur s'en sert pour déterminer la condition des personnes dans un territoire étranger et pour attribuer à des personnes qui n'ont pas notre nationalité la jouissance de certains droits. Le citoyen français de 1956 est fort différent de ce qu'il était il y a dix ans. Il pourrait fort bien avoir à son réveil au Togo et au Cameroun les mêmes surprises que l'illustre Rip van Winkle !

D'autre part, les statuts de 1956 et 1957 créent une notion jusque là inconnue en droit d'outre-mer : la citoyenneté locale dans les nouveaux Etats africains. On peut se demander si un décret pouvait créer une telle citoyenneté, surtout dans un ordre juridique étranger. Les rédacteurs des statuts du Togo et du Cameroun ne se sont guère embarrassés de scrupules, sur ce point particulier des décrets d'application de la loi-cadre de 1956.

Enfin, les récents décrets admettent l'intercitoyenneté et l'équivalence des citoyennetés en présence, sans envisager les modalités et les conséquences d'une règle nouvelle dans notre système juridique. Il ne faut pas croire que toute difficulté soit écartée pour autant.

§ 2. — *Le régime juridique de l'intercitoyenneté*

Le législateur n'a pas accordé la même importance au principe de l'intercitoyenneté dans les deux Etats. Le statut du Togo ne prévoit aucun terme pour l'application des règles sur l'intercitoyenneté. Celle-ci se présente comme une solution définitive, susceptible certes d'évoluer et de se transformer avec le statut (art. 38), mais sans que le législateur ait prévu sur ce point des dispositions particulières. Le statut du Cameroun, au contraire, lie l'intercitoyenneté à la durée d'application du statut (art. 8). Les citoyens camerounais jouissent des droits du citoyen français, « aussi longtemps que l'Etat sous tutelle administré par la France reste régi par le présent statut ». En fait, la différence est minime et peut toujours disparaître, soit par évolution du statut togolais, soit par adoption à titre définitif du statut camerounais.

Sur d'autres points plus importants, on peut faire également d'intéressants rapprochements entre les deux statuts pour déterminer les *personnes* qui bénéficient de l'intercitoyenneté (A) et la *situation juridique* qui résulte pour elles de leur double citoyenneté (B).

A. — Avec quelques variantes dans la répartition des paragraphes consacrés à la condition des personnes (*supra*, note 44), les deux statuts déterminent le champ d'application de l'intercitoyenneté franco-togolaise et camerounaise par une distinction. La situation juridique des *Togolais* et des *Camerounais* d'une part, des *Français résidant dans les nouveaux Etats* d'autre part est réglée séparément. Il existe entre ces dispositions un lien très net de « réciprocité », suivant les termes du statut du Cameroun (art. 8, al. 2).

Il faut bien entendu exclure les étrangers. Ils sont ressortissants d'Etats qui ne font pas partie de l'Union et l'intercitoyenneté résulte des liens qui rattachent les nouveaux Etats à la République française.

a) La situation des *Togolais* et *Camerounais* était, somme toute, la plus facile à régler. Pour eux, l'intercitoyenneté existait déjà auparavant puisque l'accession à la citoyenneté des sujets français avait joué

au profit des administrés des territoires sous tutelle. Cependant, les dispositions reconnaissant les droits du citoyen français aux Togolais et Camerounais étaient éparses, certaines résultaient simplement de la pratique administrative (v. *supra*, texte et notes 47 à 49). Les statuts du Togo et du Cameroun, en revanche, ont posé un principe général de portée très large, susceptible d'applications variées (Togo, art. 23; Cameroun, art. 8, al. 1).

Quant à la forme, les rédacteurs ont hésité entre plusieurs expressions différentes. La formule la plus simple aurait été peut-être d'*attribuer la citoyenneté française* aux ressortissants des nouveaux Etats. Mais, le sacrifice de la notion traditionnelle de citoyenneté française réservée aux seuls Français aurait été trop évident. Dans la conception classique, n'y a-t-il pas une véritable logomachie à dire que des personnes dépourvues de notre nationalité sont citoyens français ?

Au cours des travaux préparatoires du statut du Cameroun, il fut proposé d'*assimiler les Camerounais aux citoyens français*. L'expression fut écartée parce qu'elle était susceptible de faire croire à une « infériorité » de la citoyenneté locale, rehaussée au niveau de la citoyenneté française *par assimilation*. C'était peut-être accorder une grande importance au sens d'un mot qui, en lui-même, n'est pas péjoratif. Il est vrai que tout ce qui touche à la citoyenneté a facilement une valeur explosive. Quoi qu'il en soit, cette défiance à l'endroit du terme d'assimilation, les motifs en ont été donnés, mettent en relief l'égalité des droits sur laquelle se fonde l'intercitoyenneté (v. la discussion de l'amendement Buron - Coste-Floret, J.O. R.F., *Débats Assemblée nationale*, 4 avril 1957, p. 2047).

En définitive, « la jouissance des droits et libertés des citoyens français » a été reconnue aux Togolais et Camerounais. L'expression choisie leur donne la réalité de la citoyenneté française, sans leur conférer la citoyenneté elle-même. Tartuffe ne manque pas de disciples à notre époque. Comme le législateur s'est servi des mêmes termes pour les Français, l'équilibre semble parfaitement assuré entre les deux citoyennetés, l'une ne peut paraître inférieure à l'autre. Ainsi, les apparences sont sauvées.

Quant au fond du droit, les dispositions nouvelles jouent au profit de tous les Togolais et Camerounais, dans leur pays d'origine, mais aussi sur le territoire de la République française. Par exemple, le Togolais qui réside en métropole ou dans les Territoires d'outre-mer est électeur et éligible dans les mêmes conditions que les citoyens français.

Cette solution était déjà adoptée antérieurement. En raison de leur allégeance, les ressortissants des pays sous tutelle bénéficiaient en terre française d'un régime de faveur par rapport aux étrangers. On considérait en effet que les droits qui leur étaient reconnus par assi-

milation aux citoyens français ne pouvaient leur être refusés sur le territoire de la République (56).

Les rédacteurs des statuts, en posant le principe de l'intercitoyenneté, ont cru bon d'en faire application de façon expresse à cette catégorie juridique peu nombreuse des Togolais et Camerounais, résidant en territoire français (Togo, art. 25 ; Cameroun, art. 8, al. 1).

On peut se demander si ces dispositions avaient bien leur place dans des textes de portée essentiellement territoriale. La situation des Togolais et Camerounais en France ne relève pas en tout cas de l'exercice de la souveraineté sur le territoire des nouveaux Etats.

Cependant, si l'on tient compte du rapprochement déjà esquissé entre les statuts et les conventions diplomatiques (*supra*, texte et note 38), la méthode employée peut paraître logique. De même que dans un classique traité d'établissement, les rédacteurs des statuts ont envisagé la condition des ressortissants des deux pays de chaque côté de la frontière.

b) Les statuts, en revanche, devaient envisager le cas des *Français résidant dans les nouveaux Etats* (Togo, art. 25 *in fine*; Cameroun, art. 8, al. 2).

L'autonomie entraîne pour eux des changements importants. Sous le régime de tutelle, du fait que les pouvoirs de législation et d'administration étaient confiés à l'autorité française, il suffisait aux Français d'invoquer leur nationalité pour jouir des droits créés par la loi française. Ce raisonnement fondé sur les pouvoirs reconnus à la puissance tutrice perd sa valeur du jour où elle n'est plus seule à les exercer.

Pour garantir aux Français une situation équivalente à celle qui leur était faite dans le passé, les statuts font jouer l'intercitoyenneté de la façon suivante. D'une part, la citoyenneté française leur permet de jouir des droits et libertés résultant de la législation française dans les matières où elle est seule compétente. La solution n'est pas exprimée dans les textes mais elle s'impose du fait que certaines matières ont été réservées à l'ordre juridique français qui vaut d'abord pour les Français. D'autre part, les Français peuvent invoquer les dispositions du droit local. De façon expresse, cette fois, les statuts accordent aux Français résidant au Togo et au Cameroun « la jouissance des droits attachés à la citoyenneté locale ». Sans que la citoyenneté locale leur ait été attribuée, ils bénéficient eux aussi des droits qui en font partie.

Il convient de noter que la nationalité française peut parfaitement se concilier avec ces deux citoyennetés. Certes, il n'y a pas de problème pour la citoyenneté française qui, dans notre système juridique interne

(56) Sur la condition des administrés français en France : Niboyet, *Traité de droit international privé*, T. II, 2^e édit., n° 606 bis; et outre-mer : Decottignies, La condition des étrangers en A.O.F., *Annales africaines* 1956, p. 60 et suiv. Sur l'application de l'intercitoyenneté à l'ensemble des Togolais, v. Luchaire, article précité, *Revue juridique et politique de l'Union française* 1957, p. 554.

s'ajoute à la nationalité pour mieux déterminer la condition des sujets de droit.

En revanche, on peut se demander s'il n'y a pas incompatibilité entre la nationalité française et cette citoyenneté locale qui, en définitive, est étrangère, puisqu'elle s'oppose à la citoyenneté française. En prévoyant que le Français établi dans les nouveaux Etats acquiert le bénéfice de la citoyenneté de cet Etat, le législateur n'a-t-il pas méconnu les dispositions du Code de la Nationalité sur la perte de notre nationalité par la possession d'une nationalité étrangère ?

La jurisprudence a répondu par avance à l'objection en distinguant pour la perte de notre nationalité la possession d'une nationalité étrangère de l'acquisition de droits civils, de droits politiques ou d'une citoyenneté de caractère purement local ou interne. L'acquisition de tels droits est sans effet pour la perte de la nationalité française (57). En l'espèce, il s'agit de citoyennetés dont les effets se développent strictement dans l'ordre juridique interne de chacun des nouveaux Etats. Le Français peut acquérir les droits du citoyen togolais sans pour autant devenir Togolais et perdre sa nationalité française. Ainsi, l'intercitoyenneté rapproche dans l'ordre interne ceux que la nationalité sépare dans l'ordre international. Encore convient-il de préciser comment s'opère ce rapprochement.

B. — L'intercitoyenneté crée entre les citoyennetés en présence une sorte d'échange destiné à assurer une parfaite égalité de tous les ressortissants de l'Union. Mais, ce principe rencontre des limitations qui tournent toutes d'ailleurs au détriment de la citoyenneté française. On peut se demander en définitive si cet échange de citoyennetés n'est pas un jeu de dupes.

a) Comment faut-il entendre d'abord la *citoyenneté française* dont le bénéfice est accordé aux ressortissants togolais et camerounais ? On doit poser la question. Car, l'expression a changé de sens en droit d'outre-mer.

Traditionnellement, la citoyenneté désignait outre-mer la *condition de la personne soumise à la législation française*. A ce titre, les citoyens avaient le bénéfice — et aussi pendant longtemps le monopole — des libertés publiques et de certains droits. La loi du 24 avril 1833, le texte le plus explicite en la matière, classait ces *droits du citoyen* en deux catégories : « Toute personne née libre ou ayant acquis légalement sa liberté jouit dans les colonies françaises : 1° des droits civils ; 2° des droits politiques, sous les conditions prescrites par les lois. »

L'évolution de la législation en cette matière mouvante (58) devait dissocier ces deux séries de droits. Les Sénégalais des premières com-

(57) Sur cette jurisprudence, v. Batiffol, *op. cit.*, n° 135. Boulbès, *Droit français de la nationalité*, n° 596.

(58) V. en dernier lieu dans ce cahier des *Annales africaines*, Pautrat : Les vicissitudes du statut personnel.

munes de plein exercice, puis certains Algériens, ont pu bénéficier des droits politiques du citoyen, en conservant un statut personnel distinct du statut français. Du moins la citoyenneté présentait-elle une incontestable unité en droit public, les citoyens étant soumis *obligatoirement* à certaines charges comme le service militaire. Ainsi, pour imposer les obligations militaires aux ressortissants des quatre premières communes de plein exercice du Sénégal, la loi du 29 septembre 1916 leur avait confié la citoyenneté.

La dernière étape de l'évolution s'est produite avec la loi Lamine Gueye du 7 mai et la Constitution du 27 octobre 1946, qui ont étendu la citoyenneté française à tous les ressortissants des Territoires d'outre-mer. Ainsi, la citoyenneté disparaissait du droit d'outre-mer comme critère de distinction entre les nationaux français. Politiquement, elle demeurait peut-être une tendance (59). Mais, du point de vue technique, la citoyenneté disparaissait et se *confondait désormais avec la nationalité*.

Les statuts du Togo et du Cameroun, en reprenant la citoyenneté française pour leurs compte, n'ont pu lui donner ce dernier sens. La citoyenneté ne s'y confond pas avec la nationalité. De toute évidence, le Togolais qui acquiert le bénéfice des droits du citoyen français ne devient pas Français.

Encore faut-il préciser dans quelle mesure la citoyenneté des statuts de 1956 est l'héritière de l'ancienne citoyenneté française. Pour les *droits* du citoyen, la citoyenneté paraît s'être enrichie. Dans l'intention de mieux mettre en valeur les avantages accordés aux ressortissants des nouveaux Etats, les rédacteurs du statut du Cameroun ont cru nécessaire d'insister sur les droits du citoyen français reconnus aux Camerounais. Et le texte de distinguer (art. 8) les « droits civils, civiques et sociaux des citoyens français ». C'est la seconde fois, à plus d'un siècle d'intervalle, que le législateur s'efforce ainsi de définir le contenu d'une notion aussi fluide que celle de citoyenneté. Par rapport au texte de 1833, l'enrichissement paraît considérable. Il y est question d'autre chose que des modestes « droits civils et politiques » d'autrefois. Comment s'en étonner, alors que le droit a connu une évolution si profonde depuis lors ? On peut même mesurer l'enrichissement qui correspond aux droits nés de la législation sociale au cours des cinquante dernières années. Le texte de 1957 paraît ainsi traduire en quelques mots les progrès que la législation française a accomplis en cent vingt ans au profit des citoyens français (60).

Si l'on serre de près la formule du statut du Cameroun, on est moins assuré de ses mérites. Elle est d'une dangereuse imprécision. En

(59) Thiam Doudou : *La portée de la citoyenneté française dans les Territoires d'outre-mer*, thèse, Poitiers 1953, p. 158.

(60) Le statut du Togo qui ne mentionne pas cette classification des droits du citoyen peut être interprété sur ce point comme le statut du Cameroun. V. Luchaire, article précité, *Revue juridique et politique de l'Union française* 1957, p. 554 et 555.

définitive, qu'est-ce qu'un « droit civique » ? Tous les droits du citoyen ne sont-ils pas civiques au sens étymologique du terme ? Au sujet des « droits sociaux », on peut poser des questions du même genre puisque tous les droits s'exercent dans la vie en société et sont nécessairement sociaux.

De plus, la formule de l'article 8 a l'inconvénient d'être partiellement inexacte. Le texte garantit aux citoyens camerounais la jouissance des droits civils, civiques et sociaux des citoyens français. Il s'applique à merveille aux Camerounais résidant en France et leur fait une situation privilégiée par rapport aux étrangers, en accordant aux uns les droits refusés aux autres. La fin de l'alinéa 1 de l'article 8 vise spécialement la participation aux fonctions publiques et la jouissance des droits électoraux. Mais, la règle veut également, pour la législation des baux et pour les droits résultant de la législation du travail et de la sécurité sociale retirés aux étrangers.

En revanche, lorsque l'on veut appliquer les dispositions de l'article 8 aux Camerounais résidant dans leur pays d'origine, le texte devient incompréhensible. Malgré l'article 8, les Camerounais ne jouissent pas des droits civils suivant les règles applicables aux citoyens français, mais bien d'après leur statut traditionnel. De même, en matière de droit du travail, il ne saurait être question d'appliquer aux Camerounais la législation française, alors que l'article 11 du statut 9° et 10° font rentrer expressément le droit du travail dans la compétence du législateur local.

En définitive, si la nouvelle citoyenneté française paraît avoir un contenu plus riche, l'enrichissement est plus apparent que réel.

Pour les *obligations* qui découlent normalement de la qualité de citoyen, on peut aller plus loin, affirmer qu'il y a appauvrissement et même ruine de la notion traditionnelle de citoyenneté.

En effet, Togolais et Camerounais sont dispensés des obligations militaires. Pour ces derniers, la solution résulte du maintien de la tutelle par le statut du Cameroun : d'après les accords internationaux (art. 4, § B de l'accord du 13 décembre 1946), la puissance chargée de la tutelle ne peut imposer le service militaire à la population. La dispense d'obligations militaires pour les ressortissants du nouvel Etat togolais figure expressément dans le statut (art. 24). Cet avantage qui, dans le cas du Togo, n'est nullement lié au maintien de la tutelle, ne reposera plus sur aucun fondement valable du jour où la tutelle prendra fin.

Le rapprochement de ces diverses solutions amène à une conclusion singulièrement morose sur le sort de la citoyenneté française.

Jusque là homogène en droit public, la citoyenneté française subit, du fait des nouveaux statuts, un nouvel et ultime écartèlement. Les droits et obligations du citoyen se divisent au profit des Togolais et Camerounais qui bénéficient des uns sans supporter les autres. Objecteurs de conscience et antimilitaristes citeront peut-être en exemple

cette législation qui dispense des citoyens de l'impôt du sang. Les juristes admettront plus difficilement cette division des droits et obligations du citoyen, qui plus est, au profit de personnes qui normalement ne devraient pas bénéficier de la citoyenneté puisqu'elles sont étrangères. Ce qu'écrivait M. Vedel au lendemain de la Constitution tend à devenir une réalité : « Qu'est-ce donc que la citoyenneté ? En fait, un titre honorifique, l'indication d'une aptitude éventuelle à jouir de l'électorat. Le contenu de la notion est plus politique et sentimental que juridique » (*Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1949, p. 341).

b) Considérablement appauvrie, la citoyenneté française reçoit cependant en échange les droits et libertés attachés aux *citoyennetés locales* pour les donner aux Français résidant dans les nouveaux Etats. Pour apprécier les sacrifices consentis par la citoyenneté française, il faut évidemment tenir compte de cet échange.

A vrai dire, les citoyennetés locales ne sont pas filles des nouveaux statuts.

Il y a plus de trente ans, au lendemain de l'établissement du mandat, le terme de « citoyenneté togolaise » était déjà utilisé dans plusieurs documents administratifs pour désigner un statut spécial que l'administration française s'efforçait de créer au Togo (61). Mais les auteurs du projet ne cherchaient aucunement à grouper sous ce vocable des droits particuliers aux ressortissants du Togo. Il s'agissait simplement d'une demi-citoyenneté française semblable à celle dont la jurisprudence admettait alors l'existence pour les originaires des communes de plein exercice du Sénégal. Il n'y avait donc rien de spécifiquement togolais dans cette citoyenneté locale dont l'établissement aurait marqué au contraire une étape sur la voie de l'assimilation.

Beaucoup plus tard et en un sens très différent, la préparation de la Constitution de 1946 posa le problème de la création d'une citoyenneté locale au Cameroun et dans d'autres territoires pour marquer le particularisme de la condition des personnes outre-mer (62). Mais, la politique d'assimilation était alors en pleine faveur. Elle condamnait à l'insuccès toute tentative de spécialiser la condition des personnes par rapport à la métropole et, à plus forte raison, de territoire à territoire.

Lors de l'adoption des nouveaux statuts, la conjoncture politique était exactement inverse. Le moment paraissait venu de consacrer ces citoyennetés locales. Tout en répondant au vœu de certaines popula-

(61) V. dans Pechoux, *Le mandat français sur le Togo*, p. 96-98 : la correspondance entre le Commissaire de la République et le département, les travaux de la commission désignée pour préciser les conditions d'acquisition et le contenu de cette citoyenneté togolaise, le rapport à la S.D.N. (1925, p. 121).

(62) Commission de la Constitution. Procès-verbal, p. 237. V. également Luchaire, *Manuel de droit d'outre-mer*, p. 151, note 2.

tions, le législateur consacrait l'autonomie interne des nouveaux Etats et, par une équivalence avec la citoyenneté française, assurait l'égalité de tous les sujets de droit, malgré l'indépendance du Togo et du Cameroun. On comprend que le législateur n'ait pas été insensible à de tels avantages. Il est toutefois permis de s'interroger sur le contenu et la nature juridique de cette citoyenneté nouvelle.

On peut indiquer de façon précise ce qu'elle n'est pas. Tout d'abord, la citoyenneté camerounaise — ou togolaise — n'est pas une nationalité. Les travaux préparatoires du statut du Cameroun sont sur ce point tout à fait nets (v. *supra*, texte et notes 41 à 43). Par leur caractère local et interne, ces citoyennetés s'opposent d'ailleurs à de véritables nationalités (v. *supra*, texte et note 57).

Les citoyennetés togolaise et camerounaise, d'autre part, ne se confondent pas avec le statut civil local. La citoyenneté mène une existence indépendante de celui-ci. En particulier, les Français qui bénéficient de la citoyenneté locale gardent leur statut civil propre. On assiste ainsi, comme pour la citoyenneté française, au cours des dernières années à une dissociation du droit public et du droit privé, de la citoyenneté et du statut.

Il est infiniment plus difficile de déterminer de façon positive le contenu et la nature de la citoyenneté locale. Au demeurant, pourquoi ne constituerait-elle pas elle aussi une sorte de distinction décernée, d'ailleurs à titre étranger, aux Français résidant dans les nouveaux Etats ? S'il en était ainsi, il serait tout à fait vain de vouloir préciser le contenu de la citoyenneté locale.

Les textes parlent, l'un des « droits et libertés » (Togo, art. 25), l'autre simplement des « droits » (Cameroun, art. 8, al. 2) attachés à la citoyenneté locale. Cette discordance montre que le législateur lui-même ne sait pas exactement ce que recouvre la notion nouvelle qu'il a fait naître en même temps que les statuts.

C'est bien à tort que le statut du Togo envisage les *libertés* attachées à la qualité de citoyen. D'après le statut lui-même (art. 26), le régime des libertés publiques et la protection de leur exercice relèvent uniquement de la législation française. Les Français en bénéficient donc directement sans passer par le détour de la citoyenneté togolaise, qui sur ce point n'est pour eux d'aucune utilité.

Les *droits* relevant de la citoyenneté locale sont en revanche nombreux et pratiquement importants. Une large compétence a été reconnue aux pouvoirs locaux. Les assemblées locales ne sont-elles pas compétentes pour les règlements d'application du Code du Travail, pour la législation économique, peut-être également pour la législation professionnelle et le droit des contrats ?

Encore convient-il de présenter les observations suivantes sur l'utilité de la citoyenneté locale pour les Français. Cette citoyenneté ne leur

sera vraiment indispensable que dans l'hypothèse de mesures discriminatoires frappant les étrangers. De même que les Togolais et Camerounais en France, ils pourront échapper à ces dispositions grâce à leur citoyenneté.

Mais, tant que la tutelle subsistera, le législateur local ne pourra frapper les étrangers de semblables mesures de discrimination (art. 8, accords de tutelle de 1946). Et, pour l'avenir, il est peu probable que dès la suppression de la tutelle, les nouveaux Etats se précipitent dans une législation de discrimination, contraire à leurs intérêts économiques et financiers.

*
**

De la nationalité à la citoyenneté, le législateur français a touché en un an aux notions les plus fondamentales de la condition des personnes dans les nouveaux Etats africains.

Ce tourbillon législatif, aussi violent et soudain qu'une tornade, a évidemment opéré des destructions. La législation patiemment édifiée de 1930 à 1944, pour permettre à tous les éléments de la population d'acquérir notre nationalité, a disparu en entier. La citoyenneté française qui renaissait à l'occasion des nouveaux statuts, a reçu un coup mortel : les droits et obligations du citoyen sont désormais dissociés et la citoyenneté devient un symbole. De son côté, la citoyenneté de l'Union française s'est enlisée dans les travaux préparatoires des nouveaux statuts. Cette citoyenneté des espoirs déçus reçoit elle aussi un choc dont elle se relèvera difficilement.

Nul ne se soucie d'ailleurs de l'ébranlement, voire de la disparition de ces institutions appartenant à un passé plus ou moins lointain. A notre époque, on ne croit plus que les institutions s'améliorent avec le temps. Au moindre signe d'usure, à la moindre imperfection, on les jette au rebut et l'on fait du neuf.

Les architectes des jeunes Etats africains ont estimé eux aussi qu'il fallait user de plans nouveaux, de matériaux modernes.

Sur bien des points à vrai dire, ils ont fait preuve d'une grande prudence. Les auteurs des nouveaux statuts, par exemple, n'ont pas voulu affirmer la nationalité propre des nouveaux Etats. D'une manière générale, ils ont écarté tout ce qui pouvait avoir une incidence internationale et rendre plus difficile l'acceptation des statuts par les Etats tiers.

En revanche, dans l'ordre juridique interne de la République française et des nouveaux Etats, le législateur a eu toutes les audaces. Dans le silence des textes et de la Constitution, il a donné naissance à une citoyenneté locale nouvelle. Il a réveillé la citoyenneté française endormie. Ce nouveau-né et ce ressuscité ont été groupés dans une association

aussi curieuse qu'hétérogène, qui tourne au détriment de la citoyenneté française. Si l'on peut apprécier ce qu'elle perd au change, on ne sait ce qu'elle y gagnera dans un avenir plus ou moins lointain.

C'est d'ailleurs l'inachèvement qui, en définitive caractérise toute la construction nouvelle. L'application — incomplète — du Code de la Nationalité ne paraît pas donner satisfaction aux besoins de la pratique. Les nationalités locales demeurent inconsistantes. Le régime juridique de l'intercitoyenneté n'est pas au point.

Pour répondre à des préoccupations politiques immédiates, le législateur lance des idées nouvelles, en laissant aux techniciens du droit le soin de résoudre les difficultés qui ne manqueront pas de naître. On peut déplorer ce souverain mépris de la technique juridique. Les rois considéraient autrefois les légistes comme leurs alliés les plus précieux dans la création des Etats modernes. Nul ne l'a regretté.

Roger DECOTTIGNIES,

*Professeur à la Faculté de Droit de l'Université
de Grenoble,
Directeur de l'Ecole de Droit de Dakar.*

LE RÉGIME FONCIER COUTUMIER

EN A. O. F.

INTRODUCTION

La réglementation foncière en A.O.F. est à la fois complexe et insuffisante. Ce n'est pas faute de dispositions législatives, car il n'existe pas moins de trois régimes différents pour établir la propriété foncière et les droits réels : le régime du droit français, qui fut le premier institué, le régime de l'immatriculation au livre foncier et enfin le régime coutumier.

Malgré cette abondance de textes, nombreuses sont encore les terres dont la situation juridique ne peut être précisée. Et cela se rencontre non pas seulement dans les régions peu connues dont la carte n'a pas été complètement établie, mais également dans celles dont les plans sont levés depuis longtemps, comme, par exemple, dans les grands centres urbains.

A l'époque où la France s'est établie en Afrique Occidentale, le législateur ne s'est pas préoccupé d'organiser la publicité des tenures coutumières dont le système juridique, trop loin des conceptions françaises, le déroutait. Il se borna à reconnaître et à respecter les droits indigènes, tout en cherchant à établir un régime foncier qui puisse donner une certaine sécurité aux Français ou assimilés qui traitaient avec les autochtones.

Le Code civil français avait été promulgué en A.O.F. le 5 novembre 1830. Or, comme la loi française était en même temps déclarée applicable chaque fois qu'un Français ou assimilé était en cause, on fit tout naturellement application du régime foncier français pour régir les tractations juridiques et économiques portant sur des immeubles qui se produisaient ou même s'étaient produites entre ces Français et assimilés et les autochtones africains. Ainsi fut instauré le système des inscriptions du Code civil, puis celui de la transcription de la loi du 23 mars 1855. Cela donna naissance à un régime foncier connu sous le nom de : régime du Code civil. Et les immeubles placés sous ce régime sont appelés : « immeubles du Code civil ». Il en existe encore à l'heure actuelle dans les vieilles villes du Sénégal et en particulier à Saint-Louis.

Ce régime, loin d'être parfait pour la métropole, était encore moins satisfaisant pour les territoires africains. Il était assez mal organisé et

laissait systématiquement de côté — ce qui était plus grave — les tenures coutumières et les droits fonciers coutumiers. Devant l'insuffisance de cette organisation, le législateur voulut établir un système mieux adapté aux besoins de ces pays neufs. Il tenta d'organiser, dans son ensemble, et de façon tout à fait nouvelle, un régime foncier donnant un maximum de sécurité aux transmissions immobilières, une base certaine à la propriété et un caractère définitif à l'établissement des droits réels.

En consacrant ce régime, le législateur reconnaît et admet l'existence des tenures et des droits fonciers coutumiers et il les insère, dans la généralité de son système, à côté des droits réels et de la propriété du droit français. Ainsi fut établi en A.O.F. aux environs de 1900, le régime de l'immatriculation au livre foncier emprunté au « système Torrens » de l'Australie.

En principe, tous les droits réels consacrés par le droit français et par les coutumes africaines pouvaient être inscrits au livre foncier. Mais l'immatriculation est un régime qui sous-entend toujours de façon plus ou moins explicite la notion de propriété. Or cette notion en 1900 était loin de s'être implantée en Afrique occidentale française. C'est pourquoi l'organisation d'une procédure permettant de faire immatriculer les tenures coutumières n'eut pas grand succès. Elles restèrent le plus souvent, comme il en était antérieurement, en dehors du nouveau régime foncier. Il n'en allait autrement que dans le cas où le tenancier aspirait à devenir propriétaire au sens du droit français ; si bien que le régime laissait en dehors de toute publicité les droits coutumiers qui, par leur essence même, étaient opposés au concept de propriété. Ainsi, l'immatriculation des tenures collectives, si importantes dans l'organisation foncière traditionnelle mais très éloignée de la notion européenne de propriété, ne fut spécialement prévue par aucun des textes africains. Certes, l'immatriculation des droits réels coutumiers était de façon générale prévue par les textes, mais elle était conçue comme l'immatriculation de droits privés ou de droits collectifs de même essence que la propriété. La preuve en est que ces droits devenaient aliénables par le seul fait de leur immatriculation. C'est pour cette raison que les collectivités traditionnelles, qui n'admettaient pas que la terre pût faire l'objet d'un droit de propriété, n'usèrent pour ainsi dire pas de la faculté qui leur était accordée.

Il fallait donc, pour permettre d'établir et de prouver les droits fonciers coutumiers et donner aux transactions dont ils pouvaient faire l'objet une certaine sécurité, organiser un régime foncier spécial. Aussi bien l'évolution qui se manifestait dans les milieux autochtones en faveur d'une individualisation des droits fonciers rendait l'établissement de leur publicité de plus en plus nécessaire.

1. *Le décret du 8 octobre 1925.* — Pour ces raisons, un décret du 8 octobre 1925 organisa, sans toucher au régime foncier de l'immatriculation,

culation, une procédure de constatation et d'établissement des droits fonciers coutumiers (1). A la fin de cette procédure un titre constatant l'existence du droit réel ou de la tenure était délivré à son titulaire. Mais cette publicité, ne modifiait en aucune façon le droit constaté. Le décret n'eut pas grand succès (2), vraisemblablement parce que la procédure qu'il instituait était trop longue et trop compliquée pour le résultat auquel elle aboutissait.

Elle débutait par une requête adressée au chef de circonscription par l'intéressé qui devait avoir préalablement jalonné son terrain. Puis intervenait une enquête publique faite sur place par le chef de circonscription ou son représentant en présence des notables, afin de faire toutes constatations relatives au terrain quant à sa nature, sa superficie, sa description et ses limites. Au cours de l'enquête, sommation était faite aux assistants de révéler tous les droits opposables à ceux dont la reconnaissance était demandée.

Un délai de trois mois était ensuite accordé pour faire opposition à la demande et après main-levée volontaire ou judiciaire des oppositions, ou en l'absence d'oppositions à l'expiration du délai de trois mois, un livret était constitué et les indications qu'il comportait transcrites sommairement sur un registre spécial tenu sous la surveillance du Commandant de Cercle. Copie de l'inscription était remise à l'intéressé sur sa demande, elle constituait pour lui un titre, ayant la valeur des actes conclus dans la forme des actes authentiques, qui le confirmait dans les droits constatés au cours de l'enquête.

Ce titre ne valait que tant que durait l'occupation effective du bénéficiaire ou de ses ayants droit.

Cette procédure présentait encore le défaut de ne pas viser spécialement les tenures collectives traditionnelles, c'est pourquoi les collectivités n'en usèrent pas.

Quant aux particuliers, lorsqu'ils se préoccupèrent de faire établir leurs droits sur les terres, ils préférèrent utiliser la procédure d'immatriculation des droits coutumiers prévue par le décret foncier (article 65 du décret de 1926 et 90 du décret de 1932). Cette procédure plus simple leur donnait en effet un titre à peu près équivalent à un titre de propriété, définitif et qui n'était pas lié à l'occupation effective des terres.

Ainsi prévu pour établir « une sorte de cadastre de la propriété indigène », comme le déclarait le Gouverneur Cardes dans la circulaire du 18 novembre 1925, le décret n'établit pratiquement aucune publicité des droits réels coutumiers (3). Il fut abrogé et remplacé par un décret du 20 mai 1955 promulgué le 7 septembre 1956.

(1) La durée d'application du décret était fixée à cinq ans, mais il fut prorogé sans limitation de durée par un décret en date du 20 décembre 1933.

(2) H. SOLUS, *Traité de la condition des indigènes en Droit privé*, p. 391.

(3) V. cependant : DOUBLIER, *La Propriété foncière en A. O. F.*, p. 49, relatant une expérience faite à Bignona.

Le nouveau décret reprend la question dans son ensemble et s'efforce en complétant le décret foncier du 26 juillet 1932, d'organiser une publicité complète de tous les droits établis sur les terres africaines, y compris celles qui font l'objet de tenures collectives.

2. *Le décret du 20 mai 1955.* — Le décret du 20 mai 1955 reconnaît d'abord les différents droits coutumiers. Il déclare que leurs titulaires sont libres de les conserver, que nul ne peut les obliger à les céder à moins d'une expropriation régulière pour cause d'utilité publique.

Il n'en est pas moins vrai qu'en organisant la publicité de ces droits, encore qu'elle reste facultative, le décret marque une première étape dans l'acheminement du régime coutumier ancien vers le régime moderne de l'immatriculation. On trouve à sa base le désir évident d'établir une publicité complète des droits que supporte la terre pour permettre d'en tirer toute l'utilité économique et tout le crédit qu'elle peut présenter.

Ces idées s'accordent peut-être difficilement avec les coutumes anciennes, mais elles sont en harmonie avec l'évolution qui s'est produite et qui se poursuit actuellement tant dans les campagnes que dans les villes.

La notion de propriété privée s'implante, en effet, dans tous les milieux et les Africains aspirent à devenir propriétaires des terres qu'ils cultivent et des immeubles qu'ils entretiennent ou qu'ils ont édifiés sans s'être préoccupé de la situation juridique des terrains.

C'est pourquoi le décret du 20 mai 1955 n'a pas seulement pour objet la publicité des droits réels coutumiers, il se propose, avant toute chose, d'établir de façon précise le relevé des terres domaniales et de mettre en ordre la distribution de ces terres entre les diverses collectivités locales.

En conséquence, il fait le départ entre les biens qui font partie du domaine privé et ceux qui appartiennent à de simples particuliers ou à des groupements privés, puis il répartit le domaine privé entre les diverses collectivités publiques locales. Il est à regretter toutefois qu'il n'ait pas englobé dans son œuvre de délimitation les biens qui appartiennent au domaine public. Le catalogue de la répartition des terres africaines eût été alors complètement établi.

Après avoir délimité les biens domaniaux, le décret du 20 mai 1955 confirme la validité des droits fonciers coutumiers et organise une procédure publique et contradictoire en vue d'en constater, au moyen d'un titre officiel, l'existence et l'étendue.

Cette publicité des tenures et des droits fonciers coutumiers s'ajoutant à l'immatriculation au livre foncier et à la publicité immobilière du droit français, il deviendra possible de connaître l'état des terres en A.O.F. Et, pour que cet état des terres puisse être tenu à jour, le décret apporte au régime des concessions et à la procédure d'expropriation les réformes indispensables.

Le but poursuivi par le décret du 20 mai 1955 apparaît clairement. Il est double : établir administrativement le relevé de toutes les terres et des droits qu'elles supportent, et fixer la situation juridique de ces terres par rapport aux individus et aux collectivités ; il assure, en outre, la publicité de toutes les transformations que peut subir cette situation.

Le décret du 20 mai 1955 n'édicte lui-même que les grandes lignes de la réforme, pour fixer les règles de détail de son application et l'organisation des différentes procédures qu'il suppose, un second décret est intervenu en date du 10 juillet 1956. Ces deux décrets ont été promulgués en A.O.F. par le même arrêté du 7 septembre 1956 (*J.O.A.O.F.* 1956, p. 1806). Ce sont les dispositions de ces deux décrets que nous allons étudier.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTABLISSEMENT DE L'ÉTAT GÉNÉRAL DES IMMEUBLES

Voulant établir l'état général des terres susceptibles de propriété privée, le décret de 1955 précise d'abord l'étendue du domaine privé de l'Etat et des collectivités publiques.

3. *Etendue du domaine privé.* — Un décret du 15 novembre 1935 (abrogeant un décret du 23 octobre 1904 « sur le domaine et portant réglementation des terres domaniales en A.O.F. », promulgué par arrêté gubernatorial du 16 décembre 1935), déclarait, dans son article 1^{er}, que les terres vacantes et sans maître appartenaient à l'Etat ; ainsi que toutes les terres qui, ne faisant pas l'objet d'un titre régulier de propriété ou de jouissance par application, soit des dispositions du Code civil, soit des décrets fonciers du 8 octobre 1925 et du 26 juillet 1932, étaient restées inexploitées ou inoccupées pendant plus de dix ans.

Ces dispositions sont abrogées, aussi bien par l'article 13 du décret du 20 mai 1955 qui le dit expressément, que par les dispositions de l'article 1^{er} de ce même décret, qui déclare que le domaine privé immobilier est constitué par les biens et droits immobiliers détenus dans les formes et conditions prévues par le Code civil ou le régime de l'immatriculation.

Il en résulte que seuls font partie du domaine privé les biens et droits qui ont fait l'objet d'une immatriculation au livre foncier ou d'une transcription ou inscription à la conservation des hypothèques et que, les biens immobiliers vacants et sans maître en sont exclus.

§ 4. *Situation des biens vacants et sans maître.* — Est-ce à dire que les immeubles vacants et sans maître, qui existent encore en A.O.F. ne font plus partie du domaine privé ?

Les termes de l'article 1^{er} du décret du 20 mai 1955 militent en faveur de cette solution. Le législateur a voulu marquer que la théorie, longtemps consacrée par l'administration, considérant l'Etat comme propriétaire de tous les biens immobiliers n'ayant pas fait l'objet d'une appropriation au sens de la loi française, était définitivement condamnée.

Cependant, on peut douter de l'étendue de cette déclaration, car l'article 7 du décret reconnaît ensuite à l'Etat le droit d'accorder des

concessions de terres, lorsqu'après une enquête publique il apparaît qu'il n'existe sur elles aucune tenures coutumières ou, si de tels droits existent, lorsque leurs titulaires y ont renoncé en faveur des personnes demandant la concession. Il semble, encore que l'expression ne soit pas mentionnée dans le texte, que l'Etat soit toujours considéré comme propriétaire des immeubles vacants et sans maître, car dans le cas contraire il ne pourrait les donner en concessions (4).

Telle n'est peut-être cependant pas la pensée du législateur. L'article 7 du décret dispose : « des concessions peuvent être accordées après une enquête publique et contradictoire, si cette enquête n'a pas fait apparaître l'existence de droits coutumiers sur la terre dont la concession est demandée ou, dans le cas contraire, si les détenteurs de droit coutumier reconnus y ont expressément renoncé en faveur du demandeur... »

Il est permis de penser, tenant compte des dispositions de l'article 1^{er} du décret que, dans l'esprit du législateur, lorsque l'Etat concède ainsi des terres libres ou libérées de toutes charges foncières, il ne procède pas à l'attribution de terres lui appartenant, mais reconnaît simplement le bien fondé de la requête du demandeur et son droit de s'approprier les terres. L'Etat n'intervient plus comme un propriétaire qui fait sortir des terres de son domaine privé pour les donner en concession, mais comme un organisme assurant une juste appropriation des terres dans le respect des droits coutumiers.

Lorsque des droits coutumiers existent sur les immeubles, l'Etat n'admettra leur appropriation que s'il a la preuve que ces droits ont été abandonnés par le titulaire au profit du requérant.

S'il n'existe pas de droits sur les terres, il donnera satisfaction au requérant, à condition qu'il accomplisse certaines obligations qui lui permettront d'asseoir son droit et de matérialiser son emprise légitime sur la terre.

Dans son paragraphe 2, l'article 7 précise : « Toute concession rurale ou urbaine est accordée à titre provisoire sous conditions de mise en valeur rationnelle effective dans un délai déterminé. » Ainsi l'Etat en accordant des concessions n'agirait plus en vertu d'un droit de propriété lui appartenant sur les terres concédées, mais en vertu du droit d'administration et de police qui lui appartient sur tout le territoire. Tel paraît bien être l'esprit des dispositions du décret du 22 mai 1955 que nous analysons, encore que l'article 3, après avoir abrogé l'article 1^{er} du décret du 15 novembre 1935, portant réglementation des terres domaniales en Afrique Occidentale Française, et déclaré abrogées « toutes autres dispositions contraires au présent décret », dispose : « demeure applicable l'article 713 du Code civil sous réserve des dispositions spéciales contenues dans le présent décret ». Or, l'article 713

(4) En ce sens, DEMAISON, Le Régime foncier des autochtones en A. O. F., *Revue Jur. et Pol. de l'Union Française* 1956, p. 284.

du Code civil déclare : « les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat ».

Il semble qu'il y ait là une contradiction et que le législateur de 1955 considère en fin de compte que les terres vacantes ou sans maître appartiennent toujours à l'Etat. Mais il faut remarquer que l'article 13 subordonne l'application de l'article 713 du Code civil au respect des dispositions spéciales du décret, ce qui permet de se demander, si le législateur n'a pas voulu simplement donner à l'article 713 la portée limitée qu'il a pratiquement en France où il ne s'applique qu'à des immeubles abandonnés après avoir été appropriés, comme, par exemple, en cas de deshérence ou d'abandon définitif de la propriété par le propriétaire (5).

Les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 20 mai 1955 sont générales, elles visent tous les biens des collectivités publiques, qu'il s'agisse aussi bien du domaine privé de l'Etat que de celui des groupes de territoires et autres collectivités. Un bien n'appartient plus au domaine privé qu'après avoir fait l'objet d'une publicité appropriée.

Le décret du 20 mai 1955 ne se contente pas d'exiger l'immatriculation ou la transcription des immeubles du domaine privé, il réorganise complètement ce domaine en précisant à quelle collectivité publique ces biens doivent être attribués.

5. *Organisation du domaine privé.* — Pour répartir les biens domaniaux entre les différentes collectivités, le législateur tient compte d'abord des dispositions contractuelles qui ont pu régler la question. A défaut de dispositions de cet ordre, il fait intervenir deux éléments, les constructions, aménagements et ouvrages qui ont été faits et la charge de leur entretien.

Lorsqu'une collectivité publique a édifié des constructions, fait des ouvrages et aménagements sur un terrain et lorsqu'elle supporte la charge de leur entretien, l'immatriculation du bien doit être faite en son nom. Et, si l'immeuble a été attribué à une autre collectivité, il y aura lieu de procéder à une nouvelle immatriculation.

L'article 2 du décret dispose à cet effet dans son paragraphe 1^{er} : « à moins de dispositions contractuelles contraires, les terrains domaniaux appropriés qui supportent des édifices, ouvrages ou aménagements entretenus aux frais du budget d'une collectivité publique locale, ainsi qu'éventuellement les immeubles bâtis que ces terrains supportent, sont attribués au domaine privé de cette collectivité, même s'ils ont été immatriculés au nom de l'Etat ou d'une collectivité publique autre que celle qui pourvoit à leur entretien. »

C'est davantage sur l'entretien que sur les constructions ou aménagements que le législateur se fonde pour attribuer la propriété des biens domaniaux à une collectivité, car le paragraphe second du même article

(5) En ce sens : La réorganisation foncière en A. O. F., en A. E. F., au Togo et au Cameroun par P. B., *Rev. Jur. et Pol. de l'Union Française* 1957, n° 16, p. 108.

dispose, toujours sous la réserve d'accords contractuels antérieurement passés, que les biens immobiliers domaniaux entretenus aux frais du budget de l'Etat sont attribués au domaine privé de l'Etat, même s'ils ont été immatriculés au nom d'une autre collectivité publique.

Pour mettre en œuvre cette réforme et redistribuer, sur les bases indiquées le domaine privé, l'article 2 prévoit encore que par mesure exceptionnelle dès l'entrée en vigueur du décret, il sera procédé dans les différents groupes des territoires à un inventaire des biens appropriés qui constituent le domaine immobilier des différentes collectivités publiques et qu'il sera créé dans chaque territoire une commission pour procéder à cet inventaire. Cette commission doit être constituée par un arrêté du Ministre de la France d'outre-mer, qui en désignera les membres et fixera en même temps ses attributions et les conditions de son fonctionnement.

Cet arrêté n'a pas encore été pris par le Ministre.

Lorsque la nouvelle distribution des biens domaniaux nécessitera des transports d'immeubles, ils seront prononcés par arrêté du Haut-Commissaire après avis du chef de Territoire et délibération des assemblées locales intéressées.

Lorsque le nouvel inventaire du domaine privé aura été dressé et que les dispositions du décret du 20 mai 1955 seront entrées en application, le domaine privé sera nettement déterminé et la propriété d'un ensemble important de terres se trouvera définitivement établie. Pour autant, le problème de l'organisation foncière en A.O.F. ne sera pas résolu, car bien des tenures privées resteront encore imprécises et c'est pour remédier à cet état de chose que le décret organise ensuite la publicité des droits fonciers coutumiers.

CHAPITRE II

LA RÉORGANISATION DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE COUTUMIÈRE

Le décret du 20 mai 1955 pose tout d'abord en principe le respect des droits coutumiers.

6. *Le respect des droits coutumiers.* — L'article 3 confirme les droits coutumiers du moment qu'ils ont une existence de fait et qu'ils s'exercent collectivement ou individuellement sur des terres non appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation.

Non seulement l'existence de ces droits est reconnue et confirmée, mais ils sont en outre protégés. « Nul individu, nulle collectivité », déclare l'article 3 dans son paragraphe 2, « ne peut être contraint de

céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation ». Complétant ce texte, l'article 7 vient ensuite préciser qu'aucune concession de terre ne peut être accordée s'il existe des droits coutumiers sur elle, à moins que les détenteurs de ces droits n'y renoncent expressément en faveur du demandeur.

Les droits fonciers coutumiers ont la même valeur que les droits reconnus par le Code civil et le décret foncier. Ils font partie intégrante du régime foncier général, aussi bien nul ne peut en faire un usage prohibé par les lois et par les règlements.

Malgré le respect que leur accorde la loi, ces droits coutumiers peuvent se trouver modifiés lorsqu'ils ont fait l'objet d'une immatriculation.

En effet, le décret foncier du 26 juillet 1932 déclare, dans son article 83, que l'immatriculation a pour effet, même si les tenures du sol ne présentent pas tous les caractères de la propriété privée française, de conférer aux tenanciers les droits de disposition reconnus aux propriétaires par la loi française. Or, le décret du 20 mai 1955 prévoit, dans son article 8, que dans les communes de plein exercice, les communes mixtes et les centres urbains érigés ou non en communes, où il existe un plan d'urbanisme d'intérêt général ou local, il peut être prescrit de procéder à l'immatriculation obligatoire de tous les droits fonciers en vue de l'établissement du cadastre de chaque secteur.

Ainsi par l'immatriculation forcée, les droits coutumiers pourraient se trouver modifiés dans les prérogatives qu'ils accordent à leurs titulaires. Mais il en sera rarement ainsi, car dans les centres urbains la notion de propriété individuelle s'est aujourd'hui suffisamment implantée pour que les tenures coutumières aient subi une évolution telle que leurs titulaires puissent se considérer comme ayant la libre disposition de leurs droits. C'est cette évolution qui a amené le législateur de 1935 à considérer parmi les droits coutumiers individuels, ceux qui comportent droits de disposition et ceux qui ne comportent point ce droit.

7. *Les deux sortes de droit foncier coutumier.* — En effet les articles 5 et 6 du décret du 20 mai distinguent :

1° Les droits coutumiers individuels qui comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol, lesquels lorsqu'ils sont régulièrement constatés, peuvent être grevés de droits nouveaux et aliénés au profit de n'importe quel tiers, voire être transformés en droit de propriété ;

2° Les autres droits coutumiers ne comportant pas cette emprise définitive et qui ne peuvent être transférés qu'à des tenanciers coutumiers, suivant des modes et des conditions fixés par la coutume.

Le critère de la distinction de ces deux sortes de droits réside, aux termes de l'article 5, dans le fait que le titulaire du droit a élevé des

constructions sur le sol ou qu'il l'a mis en valeur de façon régulière sans autres interruptions que celles qui sont justifiées par les modes de cultures.

Le décret du 10 juillet 1956 organise, dans son article 5, une procédure spéciale pour constater que ces conditions sont bien remplies. Nous l'analyserons en étudiant la procédure de constatation des droits eux-mêmes.

Les droits coutumiers sont donc respectés et protégés, et le décret du 20 mai 1955 s'efforce seulement d'en organiser la constatation et la publicité.

Section 1. — LA CONSTATATION DES DROITS COUTUMIERS

Les droits fonciers coutumiers peuvent être établis au moyen d'un titre opposable au tiers qui en constate l'existence et en précise l'étendue, comme il en est pour le titre foncier et la propriété.

Ce titre est délivré à la suite d'une procédure de constatation des droits fonciers organisée par le décret du 16 juillet 1956. Elle se déroule devant l'autorité locale et les contestations qu'elle peut susciter sont tranchées par le tribunal de droit local. Nous allons le préciser.

8. *Procédure d'établissement des droits fonciers.* — Il convient tout d'abord de noter que cette procédure est facultative comme l'immatriculation. Mais il faut apporter cependant une exception à la règle, prévue par l'article 2 du décret du 10 juillet 1956 dans son paragraphe 2, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. En pareil cas, le chef de circonscription introduit d'office une requête aux fins de constatation des droits fonciers.

La procédure de constatation des droits fonciers est générale, elle vise les droits collectifs et les droits individuels. Cependant, dans son organisation, elle fait nécessairement une distinction entre ces deux catégories de droits.

D'autre part, ainsi qu'il l'a été signalé, le législateur a réparti les droits individuels en deux catégories : ceux qui comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol et ceux qui ne comportent ni droit de disposition ni emprise évidente et permanente. La procédure de constatation des droits individuels présente des différences suivant qu'il s'agit d'un droit appartenant à l'une ou à l'autre de ces catégories.

Nous allons examiner les différentes phases de la procédure.

Phase I. — LA REQUÊTE

9. *La requête et son établissement.* — La procédure de constatation des droits fonciers est toujours introduite par une requête adressée au chef de subdivision dont dépend l'immeuble grevé des droits que l'on veut établir, déclare l'article 2 du décret du 10 juillet 1956.

Qu'il s'agisse de droits collectifs ou de droits individuels, la procédure débute toujours par cette requête qui doit être écrite et formulée par les intéressés.

Suivant qu'il s'agit d'établir des droits collectifs ou individuels, les personnes qui peuvent formuler la requête ne sont pas identiques.

Pour les droits individuels ce sont les personnes qui exercent coutumièrement ces droits qui présenteront leur requête.

Pour les droits collectifs, elle sera formulée, soit par le chef de terres ou tout autre chef coutumier habilité à régler, selon la coutume, l'utilisation du sol par les membres de la collectivité, soit par une personne appartenant simplement à la collectivité mais dûment mandatée par elle.

En ce qui concerne les chefs de terres ou autres chefs coutumiers, le décret du 20 mai 1955, pour éviter des abus de leur part, déclare dans son article 5, paragraphe 3, qu'ils ne peuvent en aucun cas se prévaloir de leurs fonctions pour revendiquer à leurs profits personnels, d'autres droits sur le sol que ceux qui résultent d'un faire valoir par eux-mêmes qui leur est accordé par la coutume.

La requête doit contenir, à peine de nullité, un certain nombre de mentions énumérées par le décret du 10 juillet 1956. Elles ont pour objet de fournir tous renseignements utiles sur le requérant, les droits invoqués et le terrain qui les supporte.

En ce qui concerne le requérant et lorsqu'il s'agit de l'établissement de droits individuels, la requête doit indiquer — à peine de nullité :

- l'indication exacte de son état civil ;
- sa profession ;
- son domicile ;
- la qualité en laquelle il agit.

Si la requête tend à l'établissement de droits collectifs, il doit être ajouté à ces indications, la liste des familles ou des individus qui composent la collectivité.

En ce qui concerne les droits fonciers dont la publicité est requise, la requête doit donner, à peine de nullité, tous renseignements relatifs à l'étendue et à l'origine de ces droits et tous renseignements sur les droits fonciers coutumiers ou non qui s'exercent sur les terrains limitrophes.

Enfin la requête doit donner, avec autant de détails qu'il est possible, toutes précisions sur les terrains qui supportent les droits dont la constatation est demandée. A cette fin, elle doit comporter, toujours à peine de nullité :

- la description sommaire des terrains qui doit être complétée par un croquis coté ou un levé expédié du terrain indiquant la surface, les limites naturelles avec les indications orographiques et hydrographiques, les tenants et aboutissants.

Ce plan ou croquis levé doit être exécuté par un géomètre agréé qui assistera le requérant et le chef de subdivision au cours de l'enquête publique et contradictoire et, lors de l'établissement du livret foncier, rédigera le plan définitif prévu par l'article 9 du décret (6).

Pour l'établissement de ce plan ou croquis, l'administration se montre plus ou moins difficile suivant la nature des immeubles. Une circulaire d'application du décret, en date du 26 octobre 1956, distingue trois catégories de terrains : les terrains urbains, les terrains sub-urbains et les terrains ruraux.

En ce qui concerne les terrains urbains, le croquis, en principe sommaire, doit cependant indiquer de façon très nette : le repérage des sommets du périmètre et la position des limites par rapport aux bâtiments, routes et ouvrages quelconques.

Pour les terrains sub-urbains, un plan au 1/2.000^e est exigé. Mais, s'il existe une couverture aérienne pouvant être agrandie à cette échelle, le croquis sera porté à la gauche sur une photographie agrandie de cette couverture aérienne.

Pour les terrains ruraux, c'est ce dernier procédé qui est également employé, mais sans exigence d'échelle, et une indication portée à la gauche sur une photographie de la couverture aérienne au 1/50.000^e serait suffisante pour appuyer la requête.

Enfin, pour permettre de vérifier cette description, le requérant sera invité à rendre apparent le périmètre du terrain par un débroussement et un jalonnement à l'aide de tous points de repaires prévus^o par la réglementation locale.

C'est une opération faite en vue de préparer la deuxième phase de la procédure, celle de l'enquête publique et contradictoire sur le terrain.

Lorsque la requête a été régulièrement déposée à la subdivision, un récépissé en est donné au requérant et sa demande est inscrite avec un numéro d'ordre sur un registre spécial tenu au chef-lieu de la subdivision.

Ainsi se termine la première phase de la procédure.

Phase II. — L'ENQUÊTE PUBLIQUE ET CONTRADICTOIRE SUR LE TERRAIN

10. Date et opérations. — La requête introductive ayant été enregistrée, le chef de subdivision fixe la date à laquelle lui-même ou son représentant procédera, sur le terrain, à une enquête publique et contradictoire.

Au jour fixé, après avoir prévenu les chefs et notables du lieu, ainsi que les personnes ou les représentants des collectivités qui exercent des droits sur les terrains limitrophes, le chef de subdivision ou son

(6) Sur la désignation des géomètres agréés, arr. du 6 septembre 1956, *J.O. A.O.F.* 1956, p. 1906.

représentant se rendra sur le terrain et procédera publiquement à la vérification des déclarations contenues dans la requête, aussi bien en ce qui concerne le terrain que les droits invoqués.

Il doit procéder à toutes les constatations relatives au terrain et à sa nature, à sa superficie, à la description qui en est faite et aux limites qui lui ont été assignées.

Le croquis ou le levé expédié du terrain joint à la requête sera également vérifié. Il sera redressé s'il est inexact et ensuite reporté, si possible, sur une carte de la région.

Les droits invoqués dans la demande feront également l'objet de vérification.

D'abord le chef de subdivision enquêtera sur la coutume locale et vérifiera la qualité exacte du requérant ; il fera ensuite préciser la nature et le contenu exact des droits invoqués.

11. *Particularités pour la constatation des droits individuels.* — S'il s'agit d'un droit individuel comportant droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol, l'enquête doit en outre établir par un constat spécial que les conditions de mise en valeur régulière du sol ou de construction, exigées par l'article 5 du décret du 10 mai 1955, sont bien remplies conformément aux règlements établis par les autorités locales (v. n° 7).

Il est à remarquer que ce constat peut avoir lieu postérieurement à l'enquête, mais il est toujours indispensable pour constater que le droit dont la publicité est réclamée entre bien dans la catégorie de ceux prévus par l'article 5 du décret du 20 mai 1955.

Quoi qu'il en soit de sa date, ce constat est effectué par une commission désignée par le chef de subdivision. Cette commission est présidée par le chef de subdivision ou son représentant et comprend un certain nombre de membres dont :

- un ou plusieurs représentants des services techniques dont la liste doit être établie par l'autorité territoriale compétente ;

- le chef de village s'il n'est pas lui-même requérant, auquel cas il serait remplacé par le chef de la collectivité traditionnelle supérieure ;

- parmi les services techniques qui doivent être représentés dans la commission, une circulaire du Haut Commissaire de la République en A.O.F., en date du 21 novembre 1956, prévoit, tout d'abord et de façon générale, le service de l'enregistrement et des domaines, ensuite, celui de l'urbanisme pour les villes et enfin, pour les immeubles ruraux, les services de l'agriculture, des eaux et forêts et de l'élevage.

La commission aura donc à déterminer que les conditions prévues par l'article 5 du décret du 20 août 1955 sont bien remplies.

Elle devra apprécier, pour les zones urbaines, les constructions édifiées par le requérant. Pour se faire elle s'en rapportera au plan d'urbanisme ou de lotissement s'il en existe un.

Pour les zones rurales, la circulaire du 21 novembre 1956 précise

que doivent être prises en considération non seulement les constructions, mais aussi les ouvrages et les travaux, et, pour la mise en valeur, les modes de cultures.

Ainsi la commission jugera des bâtiments, clôtures, terrassements, travaux d'irrigation et de drainage, etc..., en tenant compte de la proportion qui existe entre ces réalisations et la valeur intrinsèque de l'immeuble.

Les constructions doivent être, en principe, édifiées « en dur ». La circulaire du 21 novembre 1956 précise que le plus modeste des matériaux durables est « la terre stabilisée ». Pour la mise en valeur, elle peut être réalisée par des plantations d'arbres donnant des produits de cueillette, ou par des cultures de plantes. Mais il faut une véritable mise en cultures, une ancienne jachère ne constituerait pas l'emprise définitive. Il faut, au contraire, que la proportion des terres exploitées et des jachères soit normale à la zone où les terrains sont situés et que la durée des jachères soit conforme au mode de cultures employé. La commission consigne ces opérations et leurs résultats dans un procès-verbal signé de son président et des membres qui la composent.

Une copie de ce procès-verbal est adressée au requérant, qui est en droit de se pourvoir contre la décision prise devant le tribunal de droit local du deuxième degré.

Il a pour le faire un délai de quinze jours. Bien que le décret ne le précise pas, ce délai doit courir du jour de la réception de la copie.

Il va de soi, et le décret le déclare, que si parmi les membres de la commission figuraient des notables composant le tribunal du deuxième degré, ou l'administrateur qui le préside, ces personnes ne pourraient pas siéger dans le tribunal appelé à statuer sur le recours intenté contre leur décision.

12. *Particularités pour la constatation des droits collectifs.* — S'il s'agit de la constatation de droits collectifs, le requérant devra encore faire établir et fixer de façon définitive le mode d'occupation de l'immeuble et sa situation par rapport aux droits individuels qui peuvent le grever. C'est pourquoi l'article 3 du décret du 10 juillet 1956 précise dans son paragraphe 4 : « lorsqu'il s'agit de droits collectifs, les chefs de famille qui composent la collectivité et tous autres notables membres de celle-ci sont invités à déterminer, dans une convention passée en la forme prévue par les décrets sus-visés du 2 mai 1906 en Afrique Occidentale Française, du 29 septembre 1920 en Afrique Equatoriale Française, le mode d'occupation et d'administration qui régit l'immeuble collectif et, le cas échéant, les droits particuliers qui peuvent être reconnus à l'un ou plusieurs d'entre eux ».

Cet accord des intéressés est indispensable pour que la procédure puisse se poursuivre, aussi le même texte prévoit qu'à défaut d'accord, le litige doit être porté devant le tribunal de droit local du second degré qui statue.

13. *Sommation en vue de faire naître les oppositions.* — Après avoir procédé aux vérifications et constatations que nous venons d'énoncer, quelle que soit la nature des droits à publier, le chef de subdivision fait une sommation aux assistants de révéler tous les droits qui, à leur connaissance, seraient opposables à ceux dont la constatation est demandée.

Il fait ensuite une déclaration avisant que tous opposants présents et à venir pourront faire valoir leurs droits à condition d'en saisir, dans les délais fixés par l'article 7 du décret, soit le tribunal de droit local du second degré, soit le tribunal de droit français. La compétence dépend du statut civil de l'opposant.

L'opposition est générale, elle peut même remettre en cause la convention passée entre les notables et les chefs de familles fixant le mode d'occupation et l'administration d'un immeuble collectif. Lorsque cette éventualité se produit et que le litige est porté devant le tribunal du droit local du second degré, il reste compétent même s'il avait été antérieurement saisi du différent opposant les notables et les chefs de familles et qu'il ait tranché ce différent (art. 3, par. 6).

14. *Le procès-verbal.* — Lorsque l'enquête publique est terminée, il est dressé un procès-verbal des opérations qui se sont déroulées. Si des oppositions ont été faites sur place au cours de l'enquête, elles y sont mentionnées. Le procès-verbal doit indiquer également la date de l'enquête qu'il constate, date qui servira de point de départ au délai fixé pour faire opposition conformément à l'article 7 du décret.

Une lecture publique est faite du procès-verbal et, s'il y a lieu, une traduction en est donnée.

Le procès-verbal doit être signé par le chef de subdivision ou son représentant, le requérant, les chefs et notables du lieu, les opposants, les chefs des collectivités traditionnelles voisines ou leurs représentants et l'interprète s'il y a lieu.

Si parmi ces personnes certaines ne savent pas signer, elles apposent leurs empreintes digitales en face de leurs noms.

Le procès-verbal termine l'enquête publique et contradictoire. Il est nécessaire avant que ne soit délivré le titre qui rendra les droits constatés opposables au tiers qu'une publicité particulière soit donnée à la requête en vue de faire naître les oppositions qui pourraient y être faites. Une troisième phase de la procédure va s'ouvrir, celle de la publicité de la demande.

Phase III. — LA PUBLICITÉ DE LA DEMANDE

15. *L'affichage et la notification.* — Lorsque l'enquête publique est close et que le procès-verbal a été rédigé, la demande de constatation des droits fonciers ainsi qu'un résumé sommaire des constatations qui ont eu lieu au cours de la procédure doivent ensuite être publiés par

placards et insérés au journal officiel du territoire (art. 6 du décret du 10 juillet 1956).

Le décret ne précise pas dans quel lieu se fera l'affichage des placards. Il faut en déduire qu'on procèdera, dans la mesure du possible, comme le prévoit l'article 94 du décret foncier du 26 juillet 1932 pour la publicité de la réquisition d'immatriculation. Un placard sera donc affiché au tribunal coutumier, sur l'immeuble intéressé, à la porte de la résidence du représentant de l'autorité administrative. Enfin il appartiendra à l'administration d'adresser un exemplaire du placard à toute personne ayant intérêt à connaître la demande comme, par exemple, au conjoint du requérant, au tuteur des mineurs, à chacun des titulaires des droits mentionnés en la réquisition.

Cette publicité a pour objet principal de faire naître les oppositions, c'est pourquoi l'article 6 du décret exige que, tandis qu'il y est procédé, les copies de toutes les pièces de la procédure soient immédiatement transmises, avec les observations du chef de subdivision, au chef du territoire pour lui permettre de faire éventuellement opposition dans l'intérêt du domaine ou dans celui de la légalité. La publicité ainsi prévue par le décret du 10 juillet 1956, bien que susceptible de toucher tous les intéressés et l'administration, risque cependant de ne pas être suffisante pour permettre à toutes les oppositions de se déclarer.

16. *Intervention du service topographique.* — Il pourrait arriver, en effet, que les droits dont il est demandé la constatation empiètent, sans qu'il soit possible de s'en rendre compte sur place, sur des immeubles dont la propriété a déjà été reconnue ou qui font partie du domaine public, ou bien encore que la demande porte sur des terrains ayant fait l'objet ou faisant l'objet d'une demande antérieure en immatriculation. Il était donc nécessaire, avant de donner satisfaction à la requête de consulter le service topographique, seul en mesure de se rendre compte de l'existence de certains de ces empiètements. C'est pour cela qu'une circulaire, en date du 24 octobre 1956, décide que toute demande concernant la reconnaissance d'un droit foncier quelconque devra être communiquée avec tout le dossier qui l'accompagne au service topographique.

Le service topographique doit tout d'abord porter sur le calque du plan général de la région intéressée mention de la procédure en cours. Puis dans les huit jours, il fera connaître au receveur des domaines et au chef de circonscription les observations qui résulteraient de la mise en place de la requête sur le plan d'ensemble de la région, en lui signalant les empiètements qui pourraient se produire. Le chef de circonscription transmettra ces renseignements au chef du territoire qui pourra, en s'appuyant sur eux, faire opposition.

La voie de l'opposition n'est ouverte que pendant un délai fixé par l'article 7 du décret du 20 juillet 1956. Il commence à courir le jour

même de l'enquête à la date constatée dans le procès-verbal et il expire un mois après la publication de la demande au journal officiel. Ce délai expiré, aucune opposition n'est recevable. Mais il convient de rappeler que des oppositions ont pu être faites lors de l'enquête publique.

En l'absence d'opposition ou lorsque les oppositions ont été réglées, le chef de région établit le livret qui constitue le titre constatant l'existence du droit. C'est la quatrième phase de la procédure.

Phase IV. — L'ÉTABLISSEMENT DU LIVRET FONCIER

L'article 9 du décret du 10 juillet 1956 prévoit qu'à la fin de l'enquête publique et contradictoire et après l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article 7, le chef de région ou le commandant de cercle établira le livret foncier s'il n'existe pas d'opposition ou si elles ont été rejetées définitivement par la juridiction compétente.

Les oppositions peuvent donc retarder le déroulement de la procédure et c'est pour cela qu'avant d'étudier l'établissement du livret foncier, il convient de préciser comment sont réglés ces incidents de la procédure.

17. *Le règlement préalable des oppositions.* — Les oppositions ont pour objet de faire apparaître tous les droits opposables à celui ou à ceux dont la constatation est demandée. C'est pourquoi la demande du requérant est largement diffusée, soit au cours de l'enquête publique et contradictoire, soit lorsque l'enquête est terminée.

En effet, les résultats de l'enquête sont publiés par voie d'affiche et même notifiés à certains intéressés en même temps que la requête est insérée au journal officiel.

18. *Procédure de l'opposition - délais - jugement - voies de recours.* — Les oppositions peuvent être faites sur place par les personnes qui assistent à l'enquête. Elles sont alors mentionnées au procès-verbal qui clôture cette procédure. Elles peuvent aussi être portées directement devant le tribunal compétent, c'est-à-dire le tribunal de droit local du second degré pour les opposants de statut coutumier ou devant la justice de paix à compétence étendue ou le tribunal de première instance pour les opposants de statut métropolitain.

Le délai pour intenter l'action est fixé par l'article 7 du décret. Il commence à courir au jour même de l'enquête et se termine un mois après la publication de la demande au journal officiel.

Les jugements rendus sur les oppositions sont susceptibles d'appel. Le délai pour interjeter appel est le délai de droit commun d'un mois, il court du jour du prononcé du jugement. Cependant l'article 8 du décret modifie son point de départ lorsqu'il s'agit de l'appel du procureur de la République.

L'article 8 déclare, en effet, que les jugements rendus en premier ressort sur les oppositions sont de plein droit communiqués au procureur

de la République, qui peut interjeter appel dans l'intérêt du domaine et de tout incapable, comme il peut le faire pour un motif de légalité. Le ministère public doit faire connaître au chef de la circonscription intéressée, la date de l'appel qu'il a interjeté ou sa décision de s'abstenir.

Le ministère public a pour agir un délai d'un mois, mais il commence à courir du jour où le jugement est arrivé au parquet du procureur de la République.

L'appel interjeté par les parties sera fait suivant la procédure en vigueur devant la juridiction qui a été régulièrement saisie de l'opposition.

Si le jugement attaqué a été rendu par le tribunal du deuxième degré, il résultera d'une déclaration verbale ou écrite faite au président du tribunal (art. 44 du décret du 3 décembre 1931) qui avisera la partie intéressée et transmettra le dossier au greffier du tribunal supérieur de droit local dans le plus bref délai. Le greffier fera fixer la date de l'audience par le président du tribunal supérieur de droit local.

Si le jugement a été rendu par une juridiction française, ce sont les règles établies par les dispositions de l'article 36 du décret du 10 novembre 1903 qui s'appliqueront. C'est-à-dire que l'appel sera fait par une notification d'appel avec assignation à comparaître.

Lorsque l'appel est interjeté par le procureur de la République, l'article 8 du décret du 10 juillet 1956 pose des règles particulières.

L'appel est enregistré directement au greffe de la juridiction d'appel qui le notifie au président de la juridiction qui a statué en premier ressort.

Le Président fait transmettre alors, dans le plus bref délai, le dossier au greffe de la juridiction d'appel qui doit statuer dans le délai d'un mois à compter de la réception du dossier. Ce même délai est, du reste, imposé lorsque l'appel émane des parties (article 8, quatrième paragraphe).

19. *L'établissement du livre foncier par le chef de Région. - Rôle du géomètre.* — Lorsque les oppositions ont été rejetées ou qu'il n'en a pas été présenté, le chef de région ou le commandant de cercle, qui a pris connaissance des observations qui lui ont été adressées par le receveur du domaine, va procéder à l'établissement du livret foncier.

Il doit alors, avant toute chose, vérifier la régularité de la requête et des pièces qui y sont annexées et constater que toutes les prescriptions prévues par le décret du 10 juillet 1956 ont bien été accomplies.

Ces constatations faites et si tout est régulier, il établira le livret foncier. Pour cela, il numérote et réunit les pièces établies avec, s'il y a lieu, copie des décisions de justice en un livret auquel il joint une copie du plan définitif de l'immeuble. Ce livret est le « livret foncier », qui établira la situation juridique de l'immeuble tel qu'il figure sur le plan définitif.

Le plan définitif est établi, aux termes de l'article 12 du décret du 20 août 1955, par un géomètre choisi parmi les géomètres agréés par le chef du territoire. Ce sera normalement celui qui a établi le croquis levé ou le plan joint à la demande. L'article 9 du décret précise que « le plan est dressé dans des conditions techniques fixées par l'autorité territoriale compétente et conforme aux normes correspondantes exigées par la réglementation en vigueur en matière d'immatriculation des immeubles ». Cette réglementation est établie par la circulaire du 24 octobre 1956.

Pour les terrains urbains, tels qu'ils sont définis par la circulaire du 24 octobre 1956, le plan doit avoir une très grande précision, et comporter le repérage des bornes par rapport aux bâtiments ou ouvrages durables situés à proximité, ainsi que de tous détails permettant une mise en place des terrains sur une photographie aérienne (v. n° 8).

L'échelle du plan doit être de 1/1.000^e pour les propriétés inférieures à 10 ares et de 1/2.000^e pour les autres.

Pour les terrains sub-urbains, toujours d'après leur définition administrative, l'échelle du plan est de 1/2.000^e. Ce pourra être un plan photographique. Il y sera joint un croquis détaillé situant la position des limites du terrain à proximité des bâtiments, ouvrages, routes, chemins s'il en existe.

Enfin pour les terrains ruraux le plan pourra être constitué par une photographie de la couverture aérienne au 1/50.000^e. Mais il aura été procédé antérieurement sur le terrain à la consécration des limites de la parcelle et à l'apposition aux angles des périmètres de piliers maçonnés. L'emplacement de ces piliers doit être piqué sur les photographies. Chaque pilier doit en outre faire l'objet d'un croquis de repérage par rapport à des points fixes de la carte.

Il doit être ensuite établi des calques de la photographie originale, sur lesquels seront portées les indications concernant la photographie (son numéro, la mission qui l'a établi..., etc.), le périmètre de la parcelle, l'indication des routes, chemins, marigots, cases., etc., l'indication des dimensions approximatives de la parcelle.

L'ensemble de ces pièces forme le plan définitif.

20. Le livret. - Titre établissant le droit. — Le livret ainsi établi constitue le titre constatant l'existence et l'étendue des droits fonciers. Et, lorsqu'il s'agit de droits individuels comportant droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol, il porte la mention suivante : « l'immeuble et les droits immobiliers du présent livret foncier peuvent être aliénés ou grevés de tous les autres droits réels au profit de tous tiers par leurs titulaires. »

Le livret peut mentionner aussi que le droit du titulaire ne comporte que le droit de disposition ou seulement emprise évidente et permanente. Il établit toujours l'étendue exacte du droit.

21. *Le droit du chef de région de refuser de délivrer le livret.* — Devant l'importance de ce titre, la question se pose de savoir quels sont les pouvoirs du chef de région ou du commandant de cercle concernant son établissement.

La loi déclare qu'il vérifie la régularité de la requête et de la procédure, d'où il résulte qu'en cas d'irrégularité ou d'omission le chef de région serait en droit de refuser de constituer le livret.

Mais, que faut-il décider lorsque la procédure et les pièces ne présentent aucune irrégularité et que le receveur du domaine a signalé, sur renseignements donnés par le service topographique, que la demande présentée par le requérant porte atteinte à des propriétés déjà établies, en supposant que les propriétaires intéressés n'ont fait aucune opposition ?

L'article 9 du décret du 10 juillet 1956 paraît décider que lorsqu'il n'existe pas d'irrégularité relevée par le chef de région ou le commandant de cercle, en l'absence d'opposition, le livret foncier doit être établi. Cependant il ne semble pas qu'une telle interprétation doive être donnée au texte. Le chef de région ou le commandant de cercle doit, au contraire, avoir le droit de refuser d'établir le livret chaque fois qu'il a connaissance que les droits faisant l'objet de la requête portent atteinte à des droits antérieurement reconnus.

Il ne peut pas en être autrement si ces droits résultent de l'immatriculation des terrains au livre foncier, mais la même solution doit être donnée dans tous les cas où des droits ont été officiellement établis sur des terrains faisant l'objet de la requête. Le livret foncier est un titre opposable au tiers, avant qu'il ne soit établi, il convient de supprimer toutes les chances de conflits susceptibles de se poser entre les droits qu'il constate et d'autres droits existants. C'est dans cet esprit, que le législateur a organisé la procédure qui aboutit à son établissement et qui comporte une enquête publique et une publicité de la requête destinée à faire naître les oppositions. Au surplus, s'il n'en était pas ainsi, le livret foncier ne remplirait pas le rôle que le législateur lui assigne dans l'organisation de la propriété foncière. Nous aurons à le préciser en étudiant les effets de la constatation des droits fonciers.

Section II. — LES EFFETS DE LA CONSTATATION DES DROITS FONCIERS

22. *La constatation des deux catégories de droit foncier.* — L'article 10 du décret du 10 juillet 1956 déclare que le livret foncier est un acte authentique qui constate les droits réels. Il faut ajouter qu'il les fixe.

Le livret foncier constate les droits réels et en précise l'étendue, ils doivent s'exercer, déclare l'article 10, dans les conditions fixées à l'article 5 ou à l'article 6 du décret du 20 mai 1955, qui distingue entre

les droits qui comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente (article 5) et ceux qui ne comportent pas ces droits (article 6).

Pour les droits qui comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol, le livret foncier qui les constate indique qu'ils peuvent être aliénés ou grevés de tous autres droits au profit de tous tiers. Aucune discussion n'est ensuite possible sur l'étendue des droits qui se trouvent établis par un titre authentique.

Il y a plus, l'article 5 du décret du 20 août 1955, déclare expressément qu'ils peuvent être transformés en droits de propriété au nom de leurs titulaires par simple requête en immatriculation au livre foncier.

Le livret foncier établit de façon précise l'étendue du droit constaté. Il en est de même pour les droits ne comportant ni droit d'aliénation ni emprise évidente et permanente sur le sol.

Pour ces droits, mentionnés à l'article 6, le texte précise qu'ils ne peuvent pas être immatriculés au livre foncier, qu'ils ne peuvent être transférés qu'à des individus ou collectivités susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu de la coutume et dans les conditions et limites qu'elle prévoit.

23. Bien que fixée par le livret foncier, l'étendue des droits fonciers coutumiers n'est pas immuable. — D'abord, parce que la preuve des droits portés dans le livret foncier n'est pas inattaquable et que les énonciations qui y sont portées peuvent être contredites, à la différence de celles portées au titre foncier qui sont, en principe, intangibles.

24. Transformation d'un droit ne comportant pas emprise évidente et droit d'aliénation en un droit de cette catégorie. — D'autre part, l'article 13 du décret du 10 juillet 1956 prévoit que des droits ne comportant ni droits d'aliénation ni emprise évidente et permanente sur le sol peuvent être transformés en droits de cette catégorie.

L'article 13 du décret du 10 juillet 1956 déclare à cet effet que : « le titulaire d'un livret foncier consacrant un droit individuel qui ne comporte ni droit de disposition ni emprise évidente et permanente sur le sol, ou qui comporte une seule de ces conditions peut, s'il vient à réaliser ces deux conditions ou celle qui lui fait défaut, demander le bénéfice de la procédure prévue à l'article 5, c'est-à-dire, de la procédure qui a pour objet d'établir le constat de l'emprise évidente et permanente sur le sol (v. n° 10). Mais l'article 13 précise ensuite que si le livret foncier n'indique pas que le titulaire du livret a droit de disposition, il faudra procéder à l'enquête publique prévue par l'article 3 et en même temps au constat de l'emprise évidente et permanente prévue par l'article 5.

La procédure terminée, en l'absence d'opposition ou après rejet des oppositions qui ont pu se manifester au cours de l'enquête ou du constat et pendant le délai imparti après l'affichage de la requête, le livret fon-

cier primitif sera complété et transformé dans les mêmes formes qui sont imposées pour sa constitution.

Cette transformation d'un droit de la catégorie établie par l'article 6 en un droit appartenant à celle de l'article 5 est d'autant plus importante que ce droit pourra ensuite être facilement transformé en droit de propriété par son immatriculation au livre foncier. L'article 14 du décret du 10 juillet 1956, décide même qu'en pareil cas la procédure d'immatriculation sera simplifiée. Cet article dispose, en effet, que lorsque le droit dont l'immatriculation est demandée a été régulièrement constaté au livret foncier, il ne sera pas nécessaire de procéder au bornage prévu par les articles 88, 89 et 100 à 104 du décret foncier du 26 juillet 1932, à condition toutefois que nulle opposition relative à l'étendue de l'immeubles à immatriculer n'ait été valablement enregistrée pendant un délai de deux mois à compter de la publication au journal officiel de la réquisition d'immatriculation.

25. *Force probante du livret foncier.* — Cette possibilité d'opposition fait apparaître de façon nette la différence entre la force probante du livret foncier et celle du titre foncier. Alors que le titre foncier est définitif et intangible, le livret foncier opposable au tiers, peut être cependant contredit par tout intéressé.

26. *Possibilités de faire immatriculer les droits fonciers coutumiers directement.* — L'établissement d'une procédure spéciale d'immatriculation des droits figurant au livret foncier fait naître la question de savoir si le titulaire d'un droit foncier coutumier non publié peut encore en demander directement l'immatriculation par application des dispositions de l'article 4 du décret foncier du 26 juillet 1932 et suivant la procédure établie par son article 90.

La procédure d'immatriculation de l'article 90 est plus simple que celle qui aboutit à la constatation d'un droit au livret foncier. La preuve du droit, qui doit accompagner la réquisition d'immatriculation, résulte d'un certificat administratif délivré après une enquête publique, mais cette enquête est beaucoup plus simple que celle organisée par les articles 3 et suivants du décret du 10 juillet 1956. Elle est toutefois complétée par le bornage que l'article 14 supprime pour les droits figurant régulièrement au livret foncier.

Il faut donc conclure que les deux procédures peuvent être employées, d'autant plus que la constatation des droits fonciers coutumiers susceptibles d'être immatriculés est bien, dans l'esprit du législateur, un acheminement vers leur immatriculation. Et, l'article 8 du décret du 20 mai 1955 vient confirmer cette opinion en déclarant, que l'immatriculation des droits fonciers coutumiers peut être imposée systématiquement en vue de l'établissement du cadastre, dans les communes mixtes et les centres urbains érigés ou non en communes, lorsqu'il existe un plan d'urbanisme.

Section III. — LE ROLE DU LIVRET FONCIER

27. *Preuve des droits fonciers.* — Le livret foncier constate les droits coutumiers et les fixe. Il joue un rôle analogue à celui du titre foncier dans l'immatriculation, avec cette différence fondamentale, qu'il n'établit les droits que jusqu'à preuve contraire. Néanmoins il doit être le reflet des droits que supporte l'immeuble en même temps qu'il en est la preuve. En conséquence, il doit être officiellement conservé et mis à jour chaque fois que les droits qu'il constate viennent à être modifiés ou à disparaître.

28. *Conservation et mise à jour.* — Pour assurer sa conservation, le livret foncier est établi, déclare l'article 9 du décret du 10 juillet 1956, en triple exemplaires. Le premier est conservé au greffe du tribunal de second degré ; le deuxième est remis au titulaire des droits constatés ou au représentant qualifié de la collectivité titulaire, il peut être établi sur timbre ; le troisième est adressé au conservateur de la propriété foncière pour transcription. C'est le plus important, car en cas de discordance entre ces trois originaux, c'est lui qui seul fera foi.

Pour que le livret foncier soit tenu à jour, l'article 11 fixe les conditions dans lesquelles les droits qui y figurent peuvent être modifiés ou transférés. Il va de soi que lorsque ces droits disparaissent, ils doivent aussi être radiés.

29. *Transformations des droits coutumiers.* — La mise à jour du livret concerne non seulement les modifications qui touchent directement au droit ou à son exercice, mais encore celles qui intéressent les titulaires du droit lorsqu'il s'agit de droit collectif.

30. *Transformation des droits individuels. - Aliénation. - Conflits avec le décret foncier.* — Pour les droits individuels, l'article 11 exige que tout fait, convention ou sentence ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit constaté au livret, ou de constituer de nouveaux droits sur l'immeuble, soit constaté par un acte authentique ou établi dans les formes prévues par les décrets du 2 mai 1906.

Lorsqu'il s'agit de droits individuels comportant droit de disposition et emprise évidente et permanente, ils ne peuvent être aliénés ou grevés de droits nouveaux au profit de personnes non soumises à un statut local particulier, que par acte authentique, à peine de nullité.

L'aliénation de droits coutumiers individuels comportant droit de disposition et emprise évidente et permanente soulève des difficultés particulières lorsqu'elle est faite au profit d'une personne ne relevant pas d'un statut particulier local.

En effet, l'article 5 du décret du 20 mai 1955 — que l'article 11 du décret du 10 juillet 1956 ne mentionne même pas — déclare que lorsque l'acquéreur d'un de ces droits n'est pas soumis à un statut cou-

tumier local, il est tenu de requérir à son nom et sans délai l'immatriculation de l'immeuble. D'autre part, l'article 5 du décret foncier du 26 juillet 1932 déclare également que lorsqu'un immeuble, détenu par les formes admises par les coutumes indigènes, doit faire pour la première fois l'objet d'un contrat écrit, rédigé en conformité des principes du droit français, l'immatriculation est obligatoire. D'où il faut conclure que l'immatriculation est obligatoire non seulement en cas d'aliénation de l'immeuble, mais encore en cas de constitution de droits réels nouveaux si ce droit réel est consacré par la législation française.

Une nouvelle difficulté se présente alors. L'article 5 du décret foncier de 1932 précise que la formalité de l'immatriculation doit, à peine de nullité, précéder la passation de l'acte. Ce qui fait apparaître une contradiction entre cet article et l'article 5 du décret du 20 mai 1955 qui n'exige cette formalité qu'après l'acquisition définitive de l'immeuble, ou suivant notre opinion, après l'établissement du droit nouveau.

Seul le législateur peut trancher ce conflit, car le conservateur de la propriété foncière sera toujours en droit de rejeter une réquisition d'immatriculation en opposition avec le texte de l'article 5 du décret foncier.

31. *Transformation des droits collectifs.* — Pour les droits collectifs, l'article 11 prévoit également que : tous faits, conventions et sentences ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit constaté au livret foncier doivent être constatés par un acte authentique ou établi dans les formes prévues par les décrets du 2 mai 1906 pour l'A.O.F. ou du 29 septembre 1920 pour l'A.E.F. Mais il exige aussi que soient constatés dans les mêmes formes, les faits, actes, conventions ou sentences ayant pour effet de changer la structure de la collectivité, la personne de son représentant qualifié ou les conditions d'exercice des droits collectifs.

Ainsi tous les actes modifiant ou transformant les droits portés au livret foncier doivent être passés par écrit et, pour que le livret soit mis à jour, ils doivent être déposés au chef-lieu de la région ou du cercle et transmis au conservateur de la propriété foncière pour transcription et adjonction d'un feuillet nouveau à chacun des trois originaux du livret foncier.

Cette formalité est sanctionnée par l'inopposabilité au tiers des faits, conventions et sentences envisagés.

32. *Création de droits réels nouveaux et abandon de droits fonciers.* — L'article 11 précise encore en ce qui concerne les droits réels nouveaux, que dans chaque territoire, sous réserve de la législation relative aux assemblées territoriales, des règlements de l'autorité locale détermineront les droits réels qui grèvent les droits individuels constatés comportant droit de disposition et emprise évidente et permanente, ainsi que les modalités d'application de la publicité organisée et, il prévoit

expressément l'organisation d'une procédure relative à la constitution de ces droits individuels en garantie hypothécaire.

Enfin, lorsque les titulaires de droits fonciers coutumiers veulent les abandonner en faveur des collectivités et des établissements publics, l'abandon doit se faire dans les mêmes conditions de forme et de fond que s'il s'agissait de la création, de la modification ou de la transformation d'un de ces droits (art. 11, par. 4).

33. *Morcellement de l'immeuble supportant les droits fonciers.* — Enfin le décret du 10 juillet 1956 prévoit dans son article 12 le morcellement d'un immeuble faisant l'objet d'un livret foncier constatant des droits réels coutumiers individuels ou collectifs et il en fixe les conditions.

Il décide tout d'abord que la délimitation des parcelles doit être faite sur le terrain, conformément aux règlements locaux et qu'un plan du morcellement doit être établi par un géomètre agréé et assermenté.

D'autre part, les actes constatant les faits, conventions ou sentences ayant donné lieu au morcellement, en même temps que le plan dressé par le géomètre agréé et assermenté doivent être déposés à la conservation de la propriété foncière afin de transcription au livret foncier.

La transcription étant faite, le conservateur de la propriété foncière annule le titre primitif et établit au nom de chacun des détenteurs coutumiers de parcelles distinctes, un nouveau titre foncier, toujours en trois originaux, sur lequel il doit reporter toutes les indications non radiées du titre ancien.

Le décret du 10 juillet 1956, n'a pas prévu l'hypothèse inverse où plusieurs parcelles de terre sont réunies en une seule. Il paraît logique d'admettre que la même procédure serait suivie et qu'un livret nouveau viendrait remplacer les anciens détruits par les soins du conservateur.

*
* *

Les décrets du 20 mai 1955 et du 10 juillet 1956 permettent l'établissement d'une publicité complète des droits fonciers coutumiers.

Lorsque leurs dispositions seront régulièrement appliquées, il existera véritablement en Afrique un régime foncier, régime encore trop complexe, car il comportera la superposition de trois systèmes différents. Mais l'état des terres régies par la coutume ne sera plus complètement inconnu, et il deviendra possible d'envisager alors l'établissement définitif et unique du seul régime de l'immatriculation foncière.

J. CHABAS.

CHRONIQUE

DE JURISPRUDENCE CRIMINELLE

I. — DROIT PÉNAL GÉNÉRAL ET CRIMINOLOGIE

1. — *Ethnologie et criminalité : les hommes-panthères.*

A une heure où la criminologie pénètre officiellement dans les Facultés de Droit, il est permis de faire figurer dans une chronique de jurisprudence criminelle un arrêt qui, du strict point de vue juridique, n'appelle aucun commentaire particulier, mais qui mérite d'être signalé à ceux que préoccupent les rapports unissant la criminalité et les races ou les milieux ethniques, les coutumes ou les croyances (cf. Grapin, *Ethnologie et criminalité*, *Rev. science crim.* 1955, p. 49 et s. ; Stéfani et Levasseur, *Précis de droit pénal général et criminologie*, Dalloz, 1957, n° 231 ; Vouin et Léauté, *Droit pénal et criminologie*, P.U.F., 1956, p. 52, 56).

La Cour criminelle de l'A.E.F., siégeant à Brazzaville, a condamné un individu pour complicité d'assassinat, le 27 septembre 1954 (*Recueil Penant*, 1956, *Jurispr.* p. 147), l'auteur principal (tueur à gage) étant décédé en prison, dans des circonstances restées d'ailleurs assez mystérieuses.

L'intérêt essentiel de l'affaire réside en ce qu'il s'agissait en l'espèce d'un crime commis par un « homme-panthère » contre l'un des enfants d'une famille de pygmées, laquelle avait décidé de changer de patron, ce qui était tout à fait contraire aux traditions locales.

Le problème des hommes-panthères (on dit aussi, selon le cas, hommes-lions, hommes-léopards, hommes-caïmans, etc... v. *infra*) reste obscur sur bien des points, en raison surtout du silence prudent que gardent les témoins de semblables mœurs. Il a néanmoins fait l'objet de nombreuses études, certaines fort documentées et sérieuses (v. principalement Joset, *Les sociétés secrètes des hommes-léopards en Afrique noire*, Payot, 1955, et la bibliographie citée, p. 260 à 276).

On appelle assez souvent *aniotisme* l'activité des hommes-panthères, l'*anioto* étant, dans la langue africaine de la région de Stanleyville, l'homme-léopard (Joset, *op. cit.*, p. 17, note 1) : cette activité

se ramène le plus souvent à la commission de meurtres, dans des conditions pouvant faire croire à l'acte d'un fauve (Bouecin, Les anioti, *Bulletin des Juridictions indigènes et du droit coutumier congolais*, 4^e année, juillet-août 1936, n^o 10, p. 252).

Dans ce dessein, les membres de la secte sont armés de griffes de métal — lamelles tranchantes et pointues — rappelant la conformation de celles du fauve — léopard par exemple. L'anioto attache ces griffes à ses poignets et attaque ainsi sa victime — assez souvent, mais pas nécessairement, une femme, un enfant ou un vieillard — qu'il égorge et dont il mutile souvent le cadavre (sans préjudice, parfois, de certaines pratiques d'anthropophagie). L'anioto utilise souvent un instrument de bois destiné à marquer sur le sol l'empreinte de la patte de l'animal. Il peut s'y ajouter un masque, ou une cagoule, voire une sorte de manteau, couverts de dessins rappelant le pelage du fauve.

Ces pratiques, en voie de disparition dans certains territoires, sont encore vivaces dans d'assez nombreuses régions d'Afrique noire, spécialement au Congo belge (v. pour les hommes-panthères de l'Afrique française, Joset, *op. cit.*, p. 118 et s. ; spécialement p. 134 et 135 pour la Guinée et le Sénégal ; v. p. 133 pour le Cameroun) — les méthodes ou les noms changeant quelque peu d'un endroit à l'autre (hommes-caïmans de la Côte d'Ivoire, hommes-lions du Tanganyka — dont l'activité s'est manifestée encore en 1947-1948, de même qu'en Nigéria, celle des hommes-léopards). Après des périodes d'acalmie, la question revient parfois à l'ordre du jour : la presse du Cameroun a mentionné l'activité des hommes-crocodiles en février 1957.

Les mobiles de l'aniotisme restent mystérieux à bien des égards. On peut cependant, semble-t-il, mettre au premier plan la vengeance, individuelle ou collective, poursuivie à des fins politiques ou personnelles ; parfois le désir de domination, parfois le désir de profit — parfois aussi une réaction de défense de la part de l'africain, contre la pénétration européenne (Joset, *op. cit.*, p. 179). Il ne faut pas omettre en cette matière l'importance du facteur rituel, qui transparaît d'ailleurs dans les pratiques d'initiation (Joset, p. 32 et s.), où l'on contraint souvent le nouveau membre à fournir une victime. Peut-être faut-il également tenir compte de ce que l'aniotisme pourrait parfois avoir pour origine certaines formes de totémisme — l'association seerête adoptant pour totem un fauve tel que le léopard, la panthère, le lion, le caïman, etc... (Joset, p. 108). On évoquera, sous un angle voisin, la croyance, chez certains peuples, à une réincarnation de l'homme, après sa mort, dans l'animal — ou, plus simplement, à la possibilité qu'auraient certains individus de se transformer en animal pour la durée de la nuit. On ne négligera pas non plus l'idée que la femme peut être fécondée par un animal, un léopard par exemple, ou une panthère, et donner ainsi naissance à des animaux qui obéiront à leur mère humaine (de Pedrals, *La vie sexuelle en Afrique noire*, Payot, p. 35).

Que faire pour lutter contre cette criminalité ? Exercer une répression attentive, suffisamment alerte pour que les Africains n'aient pas intérêt à revenir sur leurs témoignages dans le dessein d'échapper à la vengeance des aniotto impunis (cf. Joset, *op. cit.*, p. 27). Répression ferme, aussi (cf., pour les peines prononcées en ces matières, Joset, p. 239, et s.) : que la notion de contrainte morale, parfois utile (comp. *Annales africaines*, 1956, p. 135) ne soit pas invoquée en cette matière. L'utilisation de la théorie des circonstances atténuantes doit en principe suffire à tempérer, le cas échéant, la sévérité de la peine encourue (cf. Cour criminelle de l'A.E.F., arrêt commenté ; v. aussi, Trib. 1^{re} instance Stanleyville, cité par Joset, *op. cit.*, p. 200-201) — notamment dans le cas, malheureusement fréquent, où les Africains se trouvent comme rejetés dans l'aniotisme par l'incompréhension de l'administration qui affirme que « les hommes léopards n'existent pas » (Joset, *op. cit.*, p. 45, 49, 180 — cf. la législation relative aux sociétés secrètes d'hommes-léopards en Sierra-Leone, citée par Joset, p. 257 et s.). Il convient en ces matières de ne pas favoriser le développement de certaines mœurs (cf. *infra*, n° 5, II) et de ne pas admettre trop aisément que les criminels, du fait de leurs croyances, réelles ou prétendues, sont des malades mentaux.

C'est enfin, à plus longue échéance, sur le plan de la prévention qu'il faut, de toute évidence, agir. Mais les problèmes sont alors complexes, nombreux, et souvent, dans leurs données, contradictoires. Il conviendrait sans doute, dans les réformes apportées aux institutions locales, de mettre le facteur humain avant tout autre — même économique ou politique. Qui le voudra, d'une manière qui ne soit pas seulement verbale ? On conseille aussi la modération dans les changements des conditions de vie des peuples d'Afrique, mais sans être souvent d'accord sur le degré — voire sur le sens — de cette prudence. Il serait sans doute nécessaire de développer, plus encore, « l'enseignement officiel laïc, pour les deux sexes » (Joset, *op. cit.*, p. 197) : le temps est venu, après tout, de réhabiliter le rationalisme, dont, par pudeur ou par paradoxe, on a dit trop de mal — car « le retour à l'évidence » recouvre bien des misères, bien des crimes. Mais il est malaisé de concilier avec ce progrès le respect de certains mythes, si l'on pense, avec Paul Valéry, que « toute croyance est un péché » ...

2. — *Loi pénale et territoires d'outre-mer* (toujours à propos de la loi du 3 juillet 1954).

Dans une courageuse résistance, la Cour d'Appel de Brazzaville persiste à penser, à juste titre selon nous, que les lois pénales métropolitaines ne s'appliquent dans les territoires d'outre-mer que par la vertu d'une disposition légale expresse (cf. *Annales africaines*, 1956, p. 121

à 123). La Cour décide que la loi du 3 juillet 1954, rendant la relégation facultative, n'est pas applicable aux territoires d'outre-mer, faute d'extension spéciale (22 nov. 1955, *Recueil J.A.N.*, 1955, p. 114, note Simon, Penant, 1956, *Jurispr.* p. 183, même note).

Mais cette opinion, pour logique qu'elle soit (v. Simon, note précitée), n'a que peu de chances de triompher devant la Cour de Cassation, qui, à plusieurs reprises, a déjà statué en sens contraire (Crim., 12 mai 1955, D. 1955, J. 488 ; 12 juillet 1955, *Recueil J.A.N.* 1955, p. 111 ; 13 octobre 1955, D. 1955., J. 758) et devait le faire encore, plus récemment (Crim. 15 mars 1956, D. 1956. Som. p. 144 — v. aussi, dans le même sens, Dakar, 14 décembre 1955, *Recueil J.A.N.* 1955, p. 112).

Admettons donc, bon gré mal gré, la solution donnée par la Cour de Cassation. Mais faisons alors comprendre au Parlement qu'il travaille dans le vide lorsqu'il prend la peine d'étendre spécialement outre-mer une loi qui, n'étant pas particulièrement conçue pour le territoire métropolitain, saura bien s'appliquer d'elle-même ailleurs (comp. Huguet, *Chron. D.* 1957, p. 44, col. 2).

Pour cela, sans doute, essayons de tomber d'accord sur la définition de la loi contenant en elle le principe de sa propre expansion, et ne comptons pas trop, pour nous aider dans cette tâche, sur les travaux préparatoires : ceux qui sont relatifs à la loi du 3 juillet 1954 — pratiquement inexistantes — ne nous fournissent pas, sur le problème, le plus petit indice.

Acceptons, à défaut d'autres, l'idée des lois modifiant des textes antérieurs, et « faisant corps » avec eux-ci (Dakar, 14 décembre 1955, précité). Nous côtoierons la dangereuse théorie, qui, dans le temps, fait produire de curieux effets aux lois dites « interprétatives », et nous nous efforcerons de distinguer, autrement que d'un point de vue formel, les lois qui bouleversent totalement une institution de celles qui ne font que modifier accessoirement des règles existantes. Nous serons peut-être alors amenés à penser que, malgré la brièveté de son texte, la loi du 3 juillet 1954, bien qu'intégrée dans la loi du 27 mai 1885, entre dans la première catégorie : elle transforme en effet la relégation de manière très profonde, en introduisant le principe, nouveau à cet égard dans la loi, de l'appréciation judiciaire de l'état dangereux (Stéfani et Levasseur, *Précis de droit pénal général et criminologie*, 1957, n^{os} 70, 279, 450, 577 ; Vouin et Léauté, *Droit pénal et criminologie*, 1957, p. 353. V. Levasseur, note sous trib. corr. Seine, 6 mars 1956, J.C.P. 1956. II. 9338 ; Légal, observ. sous ce même jugement, *Rev. science crim.* 1956, p. 837 ; Vouin, *Rev. science crim.* 1954, p. 779, Cannat, *ibid-loc.* p. 569, Herzog, *ibid-loc.* p. 597, Vitu, La collaboration des personnes privées à l'administration de la Justice criminelle française, *Rev. science crim.* 1956, p. 675) et en accentuant le caractère de mesure de sûreté de la relégation (encore qu'il reste, d'ailleurs, bien des choses

à faire en ce domaine : cf. Cannat, La réforme de la relégation, *Chronique pénitentiaire, Rev. science crim.* 1956, p. 142 et s., et référ ; Béraud, La fin de la relégation ? *ibid.* loc., p. 759 et s.).

3. — *Age indéterminé et maxime in dubio pro reo.*

On sait que notre droit criminel, en de nombreux domaines, tient compte de l'âge : les règles applicables sont parfois fort différentes, selon l'âge du coupable, l'âge de la victime. Le droit pénal des mineurs, notamment, a connu naguère de si profondes réformes qu'il ne ressemble plus souvent que d'assez loin au droit pénal des majeurs — encore que ses progrès aient été si marquants que le droit pénal classique en subit l'influence sur bien des points.

La frontière pénale qui sépare le mineur de l'adulte est l'âge de 18 ans — étant admis que l'âge doit être apprécié au jour de l'infraction. Or, cette question préalable, en principe assez aisée à résoudre en France métropolitaine, l'est beaucoup moins dans les territoires d'outre-mer où l'état civil n'est encore qu'en voie d'organisation (cf. Decottignies, L'état civil en Afrique Occidentale Française, *Annales africaines*, 1955, p. 41 et s.). Nombreux sont les documents d'identité où l'on lit, en face de la mention « date de naissance » : *vers 1927, vers 1930, etc...* C'était le cas dans l'espèce jugée par la Cour d'Appel de Dakar, Chambre de Bamako (correct.), dans son arrêt du 6 janvier 1956 (*Recueil J.A.N.* 1956, *Jurispr.*, p. 29).

Une ressortissante britannique, originaire de la Nigéria, est poursuivie pour avoir pénétré en A.O.F. et y avoir séjourné irrégulièrement pendant plus de quinze jours, à la date du 27 septembre 1955. La procédure de flagrant délit est utilisée à son encontre (alors qu'elle est exclue, on le sait, en ce qui concerne les mineurs de 18 ans : v., pour l'A.O.F., d. 30 novembre 1928, art. 17 al. 2). Or, il résulte des pièces de la procédure que la prévenue est née « vers 1935 ou 1936, ou 1937 ».

La Cour décide qu'il ne fallait pas, en l'espèce, recourir à la procédure de flagrant délit. Dans le doute où l'on se trouvait au sujet de l'âge de la prévenue, l'on devait choisir la solution la plus favorable à cette dernière : née « vers 1935 ou 1936, ou 1937 », la prévenue devait être considérée comme née le 31 décembre 1937. Elle n'avait donc pas atteint l'âge de 18 ans à la date du 27 septembre 1955, date où l'infraction avait été constatée — qui ne se confondait du reste pas avec la date d'entrée en A.O.F. (cf. Stéfani, *Encycl. jurid. Dalloz*, dr. crim., v° Preuve, n° 10).

Ce qui n'empêche pas la Cour de condamner la prévenue (modérément d'ailleurs, circonstances atténuantes et sursis conjuguant leurs effets). Car il y avait, en fait, d'assez sérieuses chances pour qu'à la date

du 27 septembre 1955, la prévenue née vers 1935, 1936 ou 1937, ait assez largement dépassé l'âge de 18 ans. Mais la présomption *in dubio pro reo* ne peut être renversée que par une preuve contraire précise, et, en fait, elle oblige parfois le juge à juger contre son sentiment : c'est une atteinte bien connue au principe d'intime conviction.

Il convient enfin de rapprocher la solution donnée, quant à son fondement, de celle qui a été admise par la Cour de Cassation (Crim. 11 juin 1953, J.C.P. 1953, II. 7708, note Brouhot, *Revue science crim.* 1954, p. 117, observ. Légal) en matière de conflit, dans le temps, de lois pénales relatives à l'enfance délinquante : la Chambre criminelle estime que les modifications apportées au régime législatif de la délinquance juvénile interviennent dans l'intérêt des mineurs délinquants (Brouhot, note précitée) — d'où elle déduit l'application immédiate de semblables réformes, qui doivent être envisagées dans leur esprit général, sans que le juge ait à comparer dans le détail les textes successifs (Légal, observations précitées. — Comp. le problème des lois de procédure qui tendent à rendre plus rapide la découverte de la vérité).

4. — *Concours matériel de contraventions ou contravention unique.*

On sait que le principe de l'absorption des peines, en cas de concours matériel d'infractions, est écarté en matière de contraventions, au profit de la règle du cumul des peines. Encore faut-il, pour que l'exception puisse jouer, qu'il y ait véritablement plusieurs contraventions, et non contravention unique. Ce sont ces principes qui ont été appliqués par la Cour d'Appel de Dakar (Chambre correctionnelle) dans son arrêt du 8 février 1956 (*Recueil J.A.N.*, 1956, *Jurisp.*, p. 31).

Il s'agissait en l'espèce d'une contravention au Code de la route, consistant à « transporter des voyageurs en plus de la charge normale en dépassant, de ce fait, la limite de la charge réglementaire » du véhicule (d. 21 juin 1934, art. 46, 3°) — pour les véhicules affectés au transport en commun de voyageurs. Le transporteur avait admis, à bord de son « car rapide », dix-neuf passagers, alors que le nombre de places autorisées était de seize. Une, ou trois contraventions ?

Une seule, a décidé la Cour puisque l'infraction consiste à « dépasser la limite de la charge réglementaire » — sauf, comme le reconnaît la Cour, à tenir compte du nombre de voyageurs en surcharge pour apprécier la gravité de la faute du coupable.

On évoquera sans doute, à ce propos, l'affaire jugée par le Tribunal correctionnel de la Seine le 15 mars 1950 (J.C.P. 1950, II. 5622, D. 1950.J.312), au sujet de l'omission, par le gérant d'un magasin, de mentionner le prix d'un tissu dont quatre coupes figuraient sur le comptoir, soixante et onze dans des casiers ; soixante-quinze contraventions, avait estimé le Tribunal de simple police. Une seule, a jugé, sur appel,

le Tribunal correctionnel : l'infraction, unique, consistait dans l'omission d'indiquer le prix d'un tissu déterminé (comp. Roux, note S.1906.1.153).

Peut-être est-il possible, à la vérité, de discerner, entre ces deux espèces, quelques différences — ne serait-ce que par le fait que le transporteur commettrait trois contraventions si, au lieu de prendre à son bord, en même temps, les trois passagers qu'il ne devait pas admettre, il les avait pris successivement, l'un remplaçant l'autre : pourtant, il n'aurait eu dans son véhicule, à un même moment, que dix-sept passagers, ce qui, en principe, est moins dangereux que d'en avoir dix-neuf (comp. Crim. 19 mars 1957, J.C.P. 1957.IV.65).

Reste, il est vrai aussi, la règle de l'interprétation stricte, en présence d'un texte dont la rédaction, même du seul point de vue grammatical, n'appelle pas l'éloge (si l'infraction consiste à transporter *des* voyageurs *en plus* de la charge normale, est-il licite d'ajouter à cette charge *un* seul voyageur ?...).

Reste enfin ceci que, malgré le caractère « contraventionnel » de l'infraction et la compétence du tribunal de simple police, le maximum de l'amende, comme celui de l'emprisonnement, appartiennent au niveau correctionnel : d'où la tendance des juges (peut-être inconsciente), dans une matière après tout fort proche du domaine correctionnel, à retomber dans la règle du non-cumul ; d'où, aussi, la possibilité pour le tribunal de prononcer une sanction relativement sévère, même pour une seule infraction — ce qui apparaît comme une nécessité, compte tenu des méthodes d'utilisation qui font de ces « cars rapides » et « transports toutes directions » des engins pittoresques — et meurtriers.

II. — DROIT PÉNAL SPÉCIAL

5. — Droit commun et statut personnel : monogamie, polygamie... et polyandrie.

Le statut familial est de ceux qui résistent à la règle uniforme : c'est en cette matière, sans doute, que le particularisme s'affirme le plus profondément, donc le plus longtemps (cf. la répression de l'abandon du domicile conjugal par la femme, en cas de mariage célébré selon la coutume, en A.O.F., A.E.F., au Cameroun et au Togo ; art. 337 c. pén., modifié par le décret du 19 novembre 1947. V. notre chronique, *Annales africaines*, 1955, p. 113 et s. et 1956, p. 130).

La territorialité de la loi pénale doit donc, sous peine de n'être qu'un principe lourdement aveugle, tenir compte de ces particularismes

locaux, lorsque le texte doit s'appliquer à des populations pour lesquelles il n'a pas été conçu : ce sera le cas, par excellence, des textes réprimant la bigamie, dans les régions où la polygamie est, de longue date, pratiquée, encouragée, par les coutumes ou les religions. L'article 340 du code pénal a dû être complété par la règle suivante (d. 19 novembre 1947) : « Toutefois, en cas de mariage célébré selon la coutume locale, les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux citoyens ayant conservé leur statut particulier. Cependant, quiconque aura contracté mariage selon les règles du droit civil avant la dissolution des unions célébrées selon la coutume sera puni des peines prévues au présent article. »

I. — Ce texte, pour libéral qu'il soit, ne peut cependant être étendu au delà du raisonnable : c'est ce que montre l'arrêt de la Cour d'Appel de Dakar (Chambre des mises en accusation) du 22 novembre 1955 (non publié), rendu dans les circonstances suivantes.

Un mariage est célébré, selon la coutume locale, entre deux citoyens de statut personnel. Par la suite, la femme contracte un second mariage : elle est poursuivie sur le fondement de l'article 340 c. pén.

On a pu discuter, pendant les débats, le problème de savoir si la femme avait agi en connaissance de cause, ou celui de savoir si le premier mariage était ou non dissous : laissons là ces points — d'ailleurs non résolus — qui tiennent au droit commun de l'application du texte qui nous intéresse.

Il est plus intéressant de relever l'argumentation qui, au cours de la procédure, avait été utilisée pour écarter le jeu de l'art. 340.

Le décret du 19 novembre 1947, a-t-on dit, ferait exception à l'art. 340, en cas de mariage célébré selon la coutume locale — on a même parlé, à tort évidemment, d'incompétence *ratione materiae* et *ratione personae* des tribunaux correctionnels en ce qui concerne ce délit.

Certes, dans les pays où la bigamie, la polygamie, sont souvent pratiquées, on ne saurait, sans heurter par trop violemment le sentiment des populations locales, voir dans ces faits autant d'infractions punissables. Mais le critère, précisément, est la coutume : sort-on du cadre de celle-ci ? c'est alors pour retomber dans celui de l'art. 340, 1^{er} al. (cf. le texte *in fine*). Que la coutume n'admette que la monogamie : l'art. 340 s'applique alors dans les termes du droit commun. Que la coutume admette la biandrie, ou la polyandrie, et la répression du délit de « bigamie » (trop étroitement nommé du reste) n'interviendra pas.

Mais la polygamie n'est pas la polyandrie, et les coutumes admettant la polyandrie paraissent ne pas exister au Sénégal, où ces faits s'étaient déroulés : la preuve de l'existence d'une telle coutume, en tout cas, n'était pas rapportée en l'espèce.

II. — L'étude de semblables problèmes peut suggérer quelques observations d'ordre plus général.

C'est tout d'abord que l'existence de ces dispositions particulières est de nature à couper court à bien des discussions (non pas à toutes, sans doute, l'arrêt rapporté en est la preuve). Elles constituent en effet un cadre relativement sûr qui dispense de faire appel à la théorie, souvent incertaine, du fait justificatif.

Ce n'est pas à dire, cependant, que ce dernier mécanisme ne puisse être utilisé en ces matières : on peut même estimer que les principes généraux de notre droit criminel suffiraient à résoudre les problèmes de ce genre, voire à rendre inutiles ces textes spéciaux — du moins sur le plan juridique (laissons de côté les autres aspects de la question : la satisfaction des praticiens qui peuvent s'appuyer sur un texte ou celle de l'homme politique qui peut invoquer, à l'appui de sa thèse ou contre telle autre, la consécration législative d'une idée ou d'une opinion).

Il ne faudrait pas en effet déduire, de l'existence de semblables exceptions, l'application automatique de la loi, dans les autres cas : ce serait oublier l'importance que peut revêtir, sous l'angle des éléments de l'infraction, la théorie de l'ordre de la loi, auquel ont été assimilés, on le sait, l'autorisation de la loi, puis celle de la coutume (on connaît les exemples classiques des combats de boxe et autres sports violents ; ou ceux, plus amples et assez singuliers, des « usages » de la guerre ; ou celui, plus modeste, mais consacré désormais dans la loi, de l'usage local en matière de course de taureaux... V. aussi Petit, *Archéologie et droit pénal*, *Rev. science crim.*, 1955, p. 667).

Ainsi la coutume, qui n'est pas source d'incrimination, peut-elle néanmoins retrouver un rôle important à travers la théorie de l'élément injuste de l'infraction. Or, en notre matière, et sans joner sur les mots, la coutume locale pourra, dans bien des cas, être cet usage tolérant qui prive l'infraction de l'un de ses éléments essentiels : sans doute une assez grande circonspection sera-t-elle nécessaire, car ces usages ne sont pas toujours aisés à connaître — ils évoluent, d'ailleurs, et il peut être bon de les aider à évoluer (cf. La pratique du charo : v. Rau, *Annales africaines*, 1955, p. 175 ; v. en droit métropolitain, Lyon, 9 juil. 1954, *Rec. dr. pén.* 1954, p. 315, *Rev. Science crim.* 1955, p. 78, observ. L. Hugueney, concernant les pratiques « habituelles », mais non justificatives, qui, dans le bâtiment, font que des cadeaux sont parfois donnés aux agents de l'administration). Du moins l'existence de certaines habitudes peut-elle constituer une raison très juridique de ne pas poursuivre (s'ajoutant à celle, pouvant être moins juridique, qui concerne le principe d'opportunité des poursuites — il serait d'ailleurs intéressant d'étudier les rapports qui existent, pratiquement, entre la tolérance de certains usages et la passivité du Ministère public. (Comp. Rolland, *in* La prévention des infractions contre la vie humaine et l'intégrité de la personne, éd. Cujas, 1956, t. 1, p. 37, p. 42, *J.C.P.* 1957, I, 1342, n° 9 et s.).

Et cela est utile à rappeler, puisque l'inquiétude — sarcastique parfois, et bien à tort — s'empare de certains esprits mal informés de ces choses, qui prennent à témoin les lecteurs de la grande presse pour s'indigner, par exemple, de ce que le code pénal français (art. 331) considère comme un crime l'attentat à la pudeur sans violence commis sur la personne d'un enfant de moins de quinze ans — alors qu'il est fréquent, en Afrique Noire, que la femme se marie dès l'âge de quatorze ans, et souvent avant cet âge, ce qui n'a rien d'anormal, au moins dans certaines régions, en raison du développement physique individuel. Mais le conflit n'est qu'apparent (sauf, en droit français, la difficulté provenant des possibilités de dispense d'âge pour le mariage. Cf. Gal, J.C.P. 1948.I.687. — Circul. Garde des Sceaux, 13 mai 1952, J.C.P. 1952, III. 17.415). Problème imaginaire, souci né de l'ignorance : d'abord parce que l'ordonnance du 2 juillet 1945, qui a fixé cet âge à 15 ans, n'a pas été étendue à l'Afrique noire — et la Cour de Cassation, même dans sa jurisprudence actuelle (cf. *supra*, n° 1), n'irait sans doute pas jusqu'à voir dans ce texte une règle extensible de plein droit. Ensuite — car ce premier argument ne vaudrait pas pour les femmes se mariant avant l'âge de treize ans, ce qui, dans certaines régions, n'est pas exceptionnel — parce qu'il suffit d'invoquer le fait justificatif dont nous faisons état plus haut, pour comprendre qu'il n'y ait jamais de poursuites engagées dans de telles circonstances — ce qui, juridiquement, ne saurait sans doute créer un nouvel usage se superposant à l'autre, mais qui pourrait, en fait, ramener l'apaisement chez ceux qui, tout à coup, s'effraient de voir un code risquer d'ébranler des coutumes « plusieurs fois millénaires »...

6. — *Omission de témoigner en faveur d'un innocent.*

Au cours d'une instruction relative à une affaire de coups mortels, onze témoins désignent, formellement et à plusieurs reprises, trois individus comme étant les auteurs du crime. Ces derniers sont arrêtés et mis en détention préventive. Par la suite, les témoins doivent admettre que leur déposition, mensongère, n'avait pour but que de faire condamner les individus visés, pour s'approprier leurs terres : ils savaient, dès le début, quel était l'auteur véritable du crime.

Pouvait-on réprimer pénalement cette attitude ? Oui, a estimé la Cour d'Appel du Cameroun, dans son arrêt du 6 avril 1955 (*Recueil J.A.N.* 1955, Jurispr. p. 143, J.C.P. 1957. II. 9755, et notre note) : la Cour a utilisé, pour cela, les dispositions de l'art. 63, al. 3, qui visent l'omission de témoigner en faveur d'un innocent. Décision intéressante, en ce qu'elle fait application d'un texte qui, jusqu'à présent, n'a guère suscité, semble-t-il, de jurisprudence : intéressante surtout en ce qu'elle

révèle le moyen d'atteindre des attitudes qui, l'art. 63, al. 3 écarté, ne tombent pas aisément sous le coup de la loi pénale.

I. — L'art. 63, al. 3, c. pén. vise « celui qui, connaissant la preuve de l'innocence d'une personne incarcérée préventivement ou jugée pour crime ou délit, s'abstient volontairement d'en apporter aussitôt le témoignage aux autorités de justice ou de police ». Les éléments de ce délit d'omission étaient réunis en l'espèce.

1° Dès l'origine de l'affaire, les témoins connaissaient le véritable auteur de l'infraction : ils connaissaient, du même coup, l'innocence de ceux qu'ils dénonçaient mensongèrement.

2° L'accusation ne constituait pas par elle-même l'infraction, non parce qu'elle était acte positif (car un acte positif peut impliquer une abstention : cf. les problèmes de la « complicité de suicide » et de l'omission de porter secours ; Léauté in *La prévention des infractions contre la vie humaine et l'intégrité de la personne*, ed. Cujas, 1956, t. 2, p. 277 et s., spécial., p. 284-285), mais parce qu'elle se plaçait, au moins à l'origine, avant la détention préventive — qu'elle avait précisément entraînée.

Mais l'incarcération avait débuté le 11 janvier 1954, et ce n'est que le 8 avril 1954 que les témoins, mis en présence des contradictions qui apparaissaient entre leurs dépositions et les autres éléments de l'information, ont reconnu avoir menti. L'élément du délit tenant à ce que l'individu innocent est détenu préventivement, était donc constitué.

3° L'abstention fut donc persistante — et volontaire. Les témoins étaient loin, en l'espèce, d'avoir « aussitôt » témoigné en faveur de l'innocent : on sait que l'on discute, à cet égard, du point de savoir si l'infraction est consommée dès le moment où l'on s'abstient de témoigner, alors qu'on a connaissance de l'innocence — sauf, bien entendu, à donner un délai raisonnable — ou si le délit n'est consommé qu'à la clôture des débats — écho de la théorie du faux témoignage, puisqu'il s'agit ici, dit-on, d'un « témoignage ».

Nous préférons le premier système (v. notre note, J.C.P. 1957. II. 9755), car ce n'est pas d'un témoignage qu'il s'agit ici, mais plutôt d'une « dénonciation » spontanée (faite en faveur de l'innocent : cf. Vouin, *Précis de dr. pén. spécial*, n° 363, 2°, a.), d'autant plus que, souvent, ce « témoignage » impliquera la dénonciation du vrai coupable, car la connaissance de l'innocence résultera fréquemment, comme c'était le cas en l'espèce, de la connaissance du vrai coupable (Pageaud, *Jurisclasseur pénal*, art. 62-63, n° 115).

Sans doute, le repentir actif peut-il avoir effet, sous la forme d'un témoignage tardif, mais *spontané* — condition qui, en l'espèce, ne se trouvait pas remplie — : il vaut excuse absolutoire (art. 63, al. 3, in fine), intervenant à un moment où l'infraction est constituée dans tous ses éléments. Et, aussi longtemps que la vérité demeure cachée, il peut

être utile, même après condamnation de l'innocent, même après exécution de la peine, même capitale — puisqu'il peut permettre la révision de la condamnation (L. Hugueney, *Encycl. Jurid. Dalloz*, Dr. crim. V° Abstention délictueuse, n° 51).

II. — A défaut de l'art. 63, al. 3, on eût été bien embarrassé pour faire entrer les faits dans l'une des qualifications pénales auxquelles il est permis de songer.

1° La terre vaste, mal explorée encore — car peut-être sans limites — de l'omission coupable des art. 62 et 63 n'offre guère, *a priori*, que le délit de non révélation de crime — l'omission de porter secours devant, malgré sa puissance expansive, être écartée ici en présence du texte plus spécial de l'art. 63, al. 3. Mais la *non révélation de crime*, précisément, n'est pas la non dénonciation de criminel. La Cour de Cassation doit parfois rappeler ce principe (cf. Crim. 17 avril 1956, *Rec. dr. pénal* 1956, p. 214, *Rev. science crim.* 1956, p. 840, observ. L. Hugueney). Le droit pénal français tolère assez mal la délation (cf. L. Hugueney, observ. précitées ; Garçon, *Code pénal annoté*, nouv. éd. par Rousselet, Patin et Ancel, art. 62, n° 27) : — observons, néanmoins, que l'art. 62 a rarement été considéré depuis 1945, comme une règle « exceptionnelle et odieuse » — qualificatifs appliqués (en 1832) à la disposition de l'art. 103, que l'on supprimait alors, et que l'on devait rétablir en 1939... L'odieux serait-il aussi variable dans le temps que l'ordre public, et s'accommoderait-on, un jour, de la dénonciation de malfaiteur ?

2° Sans doute avait-on tenté, dans l'espèce qui nous occupe, de résoudre le problème (à l'origine de la procédure) en faisant appel au *faux témoignage* : mais c'était oublier que cette infraction ne peut être commise pendant une instruction pénale, et non effectuée en vertu d'un jugement. Tout au plus pourrait-on, si les circonstances s'y prêtaient, punir les suborneurs éventuels (la subornation de témoin étant constituée même lorsqu'elle consiste à provoquer une déposition mensongère devant un juge d'instruction ou un officier de police judiciaire : Vouin, *op. cit.*, n° 359 *in fine*).

3° Ce n'est pas davantage la *dénonciation calomnieuse* qui pouvait être retenue ici : ne sont pas, en effet, dénonciations *spontanées* (et l'on sait que la spontanéité de la dénonciation est l'un des éléments du délit) les affirmations des témoins déposant devant une juridiction d'instruction ou de jugement. Or, en l'espèce, les accusations prononcées par les témoins l'avaient été au cours des dépositions de ces derniers, pendant l'instruction — et c'est à juste titre que l'arrêt le souligne.

4° Resterait cependant, peut-être, une possibilité, qu'il serait intéressant d'envisager pour le cas où l'article 63, al. 3 ne pourrait s'appliquer, faute, par exemple, de la détention préventive prévue par le texte.

On sait que l'art. 61, al. 2, permet de réprimer, comme délit distinct, le *recel de malfaiteur*, et que ce texte donne de l'infraction une définition très compréhensive : il suffit, pour qu'il y ait délit, que l'on ait soustrait ou tenter de « soustraire le criminel à l'arrestation ou aux recherches ». Sans doute, en l'espèce, les témoins n'agissaient-ils pas pour protéger le criminel, mais pour faire condamner les innocents, et s'approprier ainsi leurs terres. Mais le mobile est ici indifférent (sauf à tenir compte de l'immunité familiale prévue par la loi. Cf. Larguier, *Encycl. Jurid. Dalloz*, Dr. crim., v° *Recel de malfaiteur*, n° 53, et chronique, *Dalloz* 1955, p. 43) : l'intention suffit, et la connaissance du résultat nécessaire de l'acte équivaut au désir de ce résultat.

Sans doute l'application à l'espèce de l'art. 61, al. 2, pourrait-elle conduire à utiliser ce texte dans la plupart des cas où, postérieurement à l'infraction, un individu apporte son aide — au sens très général du terme — au coupable : ce serait au fond faire de ce texte l'équivalent de ceux qui, en droit pénal italien, permettent de réprimer le *favoreggiamento* (ici le *favoreggiamento personnel*). Et peut-être est-ce pour cette raison que l'on hésitera à élargir, ou même à interpréter largement, un texte qui, par lui-même, est déjà assez ample (cf. notre note précitée ; v. Bourges, 16 février 1950, J.C.P. 1950. II. 5629, note Chavanne, D. 1950. J. 405, *Rev. science crim.* 1950, p. 413, observ. L. Hugueney). Les besoins de la répression, les intérêts des innocents eux-mêmes, s'accordent ici à révéler les lacunes possibles de notre loi. Peut-être une qualification générale serait-elle ici utile, à moins que l'on en vienne à prévoir, sous l'angle des atteintes à l'administration de la justice, une incrimination qui permettrait de frapper les mauvais témoins. Notre droit et notre psychologie du témoignage ont encore bien des progrès à faire (v., parmi les travaux récents, Damour, *Rev. science crim.* 1955, p. 9 et s. ; Rey, La valeur du témoignage portant sur l'appréciation des déplacements simultanés de plusieurs mobiles, *Rev. intern. de criminologie et de police technique*, 1956, n° 1, p. 23 ; Gilliéron, *La preuve par témoignage et l'interrogatoire en matière pénale*, *ibid. loc.*, p. 38), progrès dont la nécessaire ampleur dépasse d'assez loin les modifications du genre de celles qu'a apportées la loi du 20 février 1956 (Vouin, *Rev. science crim.* 1956, p. 565) au sujet du témoignage des ministres et ambassadeurs...

7. — *Escroquerie et TRUFFA PROCESSUALE.*

Dans une affaire assez trouble, et que la rédaction de l'arrêt ne contribue pas à rendre plus claire, la Cour d'Appel de l'A.E.F. (Chambre des mises en accusation, 3 nov. 1955, Rec. Penant 1956, Jurispr. p. 231) fait application du principe selon lequel le mensonge en lui-même n'est pas, en règle, constitutif des manœuvres frauduleuses visées par l'art. 405 c. pén. (cf. Chavanne, Jurisclasseur pénal, art. 405, n° 102 et

s. ; Jonquères, *Encycl. Jurid. Dalloz*, Dr. crim. v° Escroquerie, n° 168 et s.), non plus que « l'acte d'abstention » (sic), (cf. Chavanne, *op. cit.*, n° 99 - Poitiers, 17 juillet 1952, J.C.P. 1952.II.7152, *Rev. science crim.* 1952. p. 614, observ. Bouzat ; Crim., 5 juillet 1956, D. 1956. J. 753, J.C.P. 1956.IV.102).

Il est seulement à remarquer qu'à supposer même les manœuvres frauduleuses constituées dans cette espèce, on pouvait se demander si tous les éléments de l'escroquerie se trouvaient réunis. Il s'agissait en effet de mensonges ou d'abstentions ayant pu, au cours d'un procès antérieur, induire le tribunal en erreur : et l'on sait que l'on discute sur le point de savoir si, en droit français, la *truffa processuale* de la théorie italienne peut être considérée comme une escroquerie (cf. l'excellente analyse de M. Chavanne, *op. cit.*, n° 215 à 217). Oui, dit en principe la Jurisprudence — dès lors, bien entendu, que les autres éléments de l'infraction sont réunis, et ils ne l'étaient pas en l'espèce, où les juges n'ont vu qu'un « exposé tendancieux des faits de la cause ».

Non, estime-t-on le plus souvent en doctrine, à juste titre, croyons-nous, le jugement obtenu n'étant pas la remise visée par l'art. 405. Contre un jugement faussé par les mensonges d'un plaideur, il est d'autres recours, qui permettront à la victime de corriger l'erreur du juge que l'on a trompé, de même que celle du juge qui s'est trompé. Retenir ici la qualification d'escroquerie revient à confondre l'infraction contre les particuliers, et les atteintes à l'administration de la justice, qui, en l'absence de texte général, ne sont pas toujours punissables (Chavanne, *op. cit.*, n° 127).

8. — *Charlatanisme et vaccinations.*

L'une des incriminations spéciales à certains territoires d'outre-mer est contenue dans l'art. 264, 9° C. pénal (d. 19 nov. 1947 ; cf. *Annales africaines*, 1955, p. 110) : ce texte permet de réprimer le fait de se livrer « à des pratiques de sorcellerie, magie ou charlatanisme susceptibles de troubler l'ordre public et de porter atteintes aux personnes ou à la propriété ». La Cour de Cassation, Chambre criminelle, dans son arrêt du 29 février 1956 (*Recueil J.A.N.* 1956, *Jurispr.*, p. 7), approuve les juges du fond qui ont fait application du texte dans les circonstances suivantes.

En pleine épidémie de variole, des individus procèdent à de pseudo-vaccinations, indifféremment sur des gens sains et sur des gens contaminés, en leur inoculant — au moyen de lames de rasoir rouillées — un prétendu vaccin, fait de plantes et de feuilles grillées et pilées, et en faisant croire aux victimes qu'il était dès lors superflu de recourir aux vaccinations du dispensaire : les inculpés risquaient donc de répandre la contagion. Ce faisant, ils troublaient l'ordre public en même temps qu'ils portaient atteintes aux personnes, et les conditions

exigées par le texte se trouvaient réunies (comp. sur la distinction du charlatanisme et de l'escroquerie, Cosnard, note sous Trib. première instance Douala, 12 mai 1948, *Rec. Penant*, 1951, *Jurispr.*, p. 61 ; cf. Trib. corr. Nice, 25 mai 1946, *Gaz Pal.* 1946.2.208, *Rev. science crim.* 1947, p. 91, observ. Bouzat ; *Crim.*, 27 nov. 1952, D.1953.J.576, *Gaz. Pal.* 1953.I.64, *J.C.P.* 1953. IV. 5, *Rev. science crim.* 1953, p. 312, observ. Bouzat ; *Crim.* 26 déc. 1956, D.1957.J.149, *J.C.P.* 1957. II.9969).

9. — *La mauvaise foi dans le recel de choses.*

Le recel de choses n'est punissable que s'il est commis *sciemment* : l'exigence de cet élément moral a conduit la Jurisprudence à préciser un certain nombre de solutions, parfois assez discutables (cf. le cas du recel à retardement), mais qui sont aujourd'hui bien acquises. Le receleur doit savoir que la chose qu'il détient provient d'un crime ou d'un délit, et la constatation de cette connaissance doit être faite par la décision de condamnation (cf. Larguier, *Encycl. jurid. Dalloz*, Dr. crim., v° Recel, n° 21 et référ. *Adde Crim.*, 4 juil. 1946, *Gaz. Pal.* 1946. 2, Som. 1 ; 5 oct. 1954, D. 1954.J.754, *J.C.P.* 1954.IV.150). Il est également admis que, dans cette constatation, les juges du fond ont un pouvoir d'appréciation souverain (*Crim.* 11 fév. 1926, D.H. 1926. 235 ; 18 fév. 1927, S. 1929.I.77). Et l'on s'accorde enfin à reconnaître qu'en ce qui concerne le recel correctionnel, il n'est pas nécessaire, pour que la répression puisse intervenir, que le recéleur ait la connaissance précise de la nature de l'infraction, des circonstances de temps, de lieu, d'exécution, de la personne de la victime, de celle de l'auteur de l'infraction originaire (Larguier, *loc. cit.*, n° 25 et référ. *Adde Crim.* 3 mars 1955, D. 1955.J.329).

Ces points précisés, il faut admettre que le pouvoir d'appréciation reconnu en la matière aux juges du fond par la Cour de Cassation doit permettre de faire jouer les sanctions légales dans les espèces où, malgré les dénégations, les habiletés des prévenus, la mauvaise foi est certaine — d'autant que cette dernière peut s'induire de l'ensemble des constatations de fait (cf. *Crim.* 27 déc. 1924, B. 427).

C'est ainsi que le Tribunal correctionnel de Dakar, dans un jugement du 16 novembre 1956 (que nous communiquons obligeamment M. le Juge Carlier), a retenu la qualification de recel dans l'espèce suivante.

Un forgeron-ferrailleur accepte d'acheter, pour 7.000 francs, deux tonnes et demie de ferraille, alors que le camion transportant la marchandise ne porte aucune indication permettant de déceler l'origine du véhicule ou celle de son contenu. Il prétend avoir ignoré l'origine frauduleuse de la marchandise (cependant que le vendeur, lui, soutient avoir révélé à l'acheteur la provenance véritable de la ferraille : un détournement commis par lui au préjudice de son employeur). Il assure

d'autre part avoir, par la suite, relevé le numéro minéralogique du camion et l'identité du vendeur, et avoir vérifié le poids de la marchandise : tous éléments, qui selon lui, sont de nature à faire éclater sa bonne foi.

I. — Tel n'a pas été l'avis du tribunal, et, sans qu'il soit nécessaire d'avoir une connaissance plus détaillée du dossier, il apparaît bien, à la simple lecture du jugement, que les juges ont raison. Sans doute était-il possible que, conformément à ses dires, le prévenu n'ait pas connu avec précision les circonstances ayant entouré la provenance de la marchandise : il le prétendait, la bonne foi se présume, et il n'y avait comme preuve contraire que l'allégation de l'autre prévenu. Mais nous rappelions plus haut ce principe constant selon lequel une connaissance aussi approfondie est loin d'être nécessaire. Il suffit, pour que le recel soit constitué quant à son élément moral, que l'on ait su que la chose provenait d'un délit, ou, ce qui, raisonnablement, revient au même, que l'on n'ait pas pu ignorer cette provenance.

Dès lors, l'acheteur est bien recéleur, et tout, en l'espèce, permettait d'en décider ainsi : l'expérience professionnelle du prévenu — achetant à très bas prix une marchandise dont il connaissait la valeur — son expérience de recéleur, si l'on ose dire, à laquelle le tribunal fait allusion, sous couleur d'appliquer sans réticence l'adage *nemo censetur...*, l'acceptation du marché dans des conditions de discrétion très révélatrices (le prévenu ne s'étant renseigné ni sur la profession du vendeur, ni sur le point de savoir si ce vendeur était propriétaire des marchandises, etc...). Ce serait véritablement un moyen trop commode d'échapper à la répression que d'accepter ainsi de recevoir des marchandises dans des conditions inhabituelles sans demander aucune précision, ce qui permettrait de dire ensuite « que l'on ne savait pas ».

Et s'il arrive assez souvent que de telles situations se présentent, les juges ne se laissent pas aisément convaincre (cf. pour une affaire de récupération de cuivre, Crim. 11 fév. 1926, D.H. 1926. 235) : l'achat, par exemple, de 180 litres d'huile, dans un café, à un inconnu, permet de renverser la présomption de bonne foi (trib. corr. Seine, 7 nov. 1947, *Revue Science crim.* 1948, p. 113). Il en est de même de l'achat de pneumatiques sans facture à un individu ne présentant aucune garantie, sans se préoccuper de leur origine, et d'un achat fait sans facture à un individu que l'on n'a vu qu'une fois et dont on ignore le nom et l'adresse (trib. corr. Seine, 7 nov. 1947, *ibid. loc.*).

II. — Le prévenu tentait, il est vrai, de rétablir la situation, et, voyant la présomption de bonne foi chanceler, s'efforçait de se justifier, en faisant observer qu'il avait, postérieurement au marché, pris certains renseignements (identité du vendeur, numéro du camion, poids de la marchandise...). Mais quel était, au fond, le but de ce zèle ? Assurément, comme le déclare le tribunal, d'élaborer à l'avance un plan de défense.

A supposer, du reste, que ces efforts aient été faits de bonne foi, quel eût pu être leur résultat — indépendamment de l'indulgence que peuvent, en fait, manifester les juges ? Il n'y aurait eu là, à envisager même l'hypothèse d'une restitution, qu'un repentir tardif, laissant subsister le délit du recel constitué dès la réception — et continué aussi longtemps que la détention.

La *bona fides superveniens* (qui n'aurait été du reste qu'apparente) ne saurait effacer les effets de la *mala fides* existant lors de la réception de la chose. On sait que, dans une solution discutable, la Cour de Cassation admet même que, dans l'hypothèse inverse, la *bona fides* d'origine se trouve anéantie par la *mala fides superveniens* (Larguier, *loc. cit.* n° 28 à 30. *Adde* Gervésie et Chavrier, note sous Lyon 15 mars 1954, D. 1955. J. 460). C'est que les juges, tant en droit qu'en fait, n'ont guère d'égards pour les recéleurs (cf. concernant les problèmes de l'autorité de la chose jugée, Crim., 9 fév. 1956, J.C.P. 1956. II. 9574 et notre note). Il leur arrive souvent (comme en l'espèce) d'infliger au recéleur une peine plus forte que celle qu'ils prononcent à l'encontre du prévenu condamné pour avoir commis l'infraction d'origine. Rien n'est plus justifié que ce souci d'une répression rigoureuse — jadis facilitée par la loi du 22 mai 1915 : les recéleurs ne sont-ils pas, pratiquement, les « auteurs moraux » de bien des délits, dans la mesure où nombre de vols, par exemple, ne sont commis que parce que le voleur sait, à l'avance, où et dans quelles conditions il pourra se débarrasser du produit de son infraction ? La sévérité jurisprudentielle ne fait peut-être ainsi, en définitive, que traduire en cette matière une évolution plus générale qui, élargissant la notion juridique de délit, aboutira à consacrer une notion criminologique de l'infraction, tout à la fois plus incertaine et plus près des faits : parfois pour plus d'indulgence, parfois pour plus de rigueur.

JEAN LARGUIER,

Professeur agrégé à la Faculté de Droit
de l'Université de Grenoble,
Détaché à l'Institut des Hautes Études de Dakar.

LA LOI-CADRE DU 23 JUIN 1956

L'URGENCE ET LE DROIT

L'exposé des motifs du projet de loi autorisant le Gouvernement Guy Mollet « à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministre de la France d'outre-mer — Territoire d'outre-mer et Territoires associés — appelle sans ménagement l'attention des parlementaires sur le caractère *urgent* des réformes à réaliser et sur l'insuffisance des moyens juridiques normaux pour agir en temps utile.

« La situation politique dans les Territoires d'outre-mer et les Territoires associés mérite une très grande attention. L'expérience a montré qu'un climat de confiance pouvait se dégrader de façon très rapide même pendant les périodes de calme apparent.

« Dans les territoires relevant du ministre de la France d'outre-mer il est encore possible de procéder en temps opportun à un certain nombre de réformes souhaitées par la population. La procédure parlementaire habituelle qui comporte de larges délais... ne peut toutefois être suivie.

« C'est la raison pour laquelle le Gouvernement propose au Parlement une « loi-cadre ».

« Il ne faut pas se laisser devancer et dominer par les événements pour ensuite céder aux revendications lorsqu'elles s'expriment sous une forme violente. Il importe de prendre en temps utile les dispositions qui permettent d'éviter les conflits graves. »

L'urgence ne résulte pas de la lenteur et de l'indécision parlementaires auxquelles nous sommes habitués, sinon elle serait permanente. Elle résulte de l'importance des problèmes à résoudre dont la solution à un certain niveau risque de mettre en cause l'existence même de la République dans sa définition actuelle.

On peut toujours soutenir que « la déclaration d'urgence » crée l'urgence là où elle n'existe pas. Il serait cependant machiavélique de supposer que ce climat d'urgence fût une invention gouvernementale pour l'obtention de pouvoirs spéciaux. Les déclarations de nombreux parlementaires et spécialement des élus africains au Parlement ou en d'autres lieux lors des débats relatifs à la « loi-cadre » ou aux

« décrets » sont à cet égard suffisamment probantes. Des espoirs sont nés, des illusions se sont évanouies, ce sont là problèmes politiques et, dans une certaine mesure, sentimentaux qui ont trait à la conception générale de l'Union française, nous pensons les examiner dans une prochaine étude. Notre propos ici sera moins passionné et plus austère : rechercher dans la loi du 23 juin 1956 les déformations que subit le Droit sous l'effet de l'urgence.

En effet, convaincu de l'urgence des réformes à accomplir le Parlement a accordé au Gouvernement les pouvoirs exorbitants que celui-ci lui demandait. Cette loi de pouvoirs spéciaux — car c'est bien de cela qu'il s'agit, le cadre étant destiné à cacher la toile (1) — a été votée avec une relative aisance (peut-être parce qu'elle attribuait au Conseil de la République des pouvoirs de contrôle sur les décrets pratiquement égaux à ceux de l'Assemblée nationale), fait d'autant plus remarquable que les arguments d'inconstitutionnalité qui pouvaient faire échec à son adoption et même à la prise en considération du projet (question préalable) étaient plus nombreux et plus puissants que tous ceux invoqués jusqu'alors contre les lois d'habilitation antérieures. L'argument d'inconstitutionnalité était en général limité à l'article 13 de la Constitution (2) : lois du 17 août 1948, du 11 juillet 1953, du 14 août 1954.

La loi du 23 juin 1956 va plus loin qu'aucune des autres lois dites de pouvoirs spéciaux adoptées sous la IV^e République. Ce texte autorise le Gouvernement à agir par décrets dans des domaines où la Constitution soumet l'intervention du législateur lui-même à certaines conditions en même temps qu'elle lui attribue compétence expresse et exclusive pour statuer sur les matières énumérées à l'article 72, alinéa 1^{er} (3).

(1) La véritable loi-cadre est celle qui pose les principes d'institutions nouvelles laissant au Gouvernement le soin de les développer. Le législateur donne le souffle créateur, le Gouvernement assemble la matière et définit les structures de l'institution. C'est l'utilisation exagérée du règlement d'administration publique, mais sans atteinte au principe de la hiérarchie des normes juridiques. Au contraire, s'il s'agit de transformer des institutions dont le régime a été défini par la loi, la technique de la loi-cadre décrite ci-dessus est inapplicable. Si le Gouvernement reçoit le pouvoir de modifier par décret des règles législatives il n'y a plus loi-cadre, mais « loi de pouvoirs spéciaux » selon la terminologie courante. La loi du 23 juin 1956 est de cette espèce. V. La spirituelle intervention de M. Le Gros, Débats Conseil de la République, 6-7 juin 1956, p. 960.

(2) L'essentiel de la discussion consistait à rechercher si, d'une manière générale, le législateur pouvait à son gré faire varier l'étendue des domaines législatif et réglementaire — sauf évidemment à considérer comme intangibles les frontières tracées par la Constitution elle-même — et à expliquer comment des actes administratifs pouvaient modifier des lois et édicter des dispositions ayant valeur législative. V. l'article de R. Chapus : « La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 », *R.D.P.*, 1956, p. 955-1003, et J. Soubeyrol : « Les décrets-lois sous la IV^e République », avec les nombreuses références citées par ces auteurs.

(3) C'est d'ailleurs pour cette raison et, aussi, à cause des pouvoirs d'extension et d'adaptation par décrets du Président de la République dans les formes prévues à l'article 72 que les lois de pouvoirs spéciaux antérieures, ou bien excluaient de leur champ d'application les Territoires d'outre-mer (art. 11, loi du 17 août 1948), ou bien n'y donnaient lieu qu'à une application limitée et, même alors, juridiquement contestable (exemple le décret 55-567 du 20 mai 1955 pris en application des lois du 14 août 1954 et du 2 avril 1955 modifiant le Code du Travail dans les Territoires d'outre-mer. Réglementation du droit de grève par le recours obligatoire à des procédures de conciliation et d'arbitrage) et la série des décrets cités par J. Bruyas, *Chronique législative. Annales africaines*, 1956.

Mais, déjà, la loi 55-349 du 2 avril 1955 ne préparait-elle pas cette nouvelle audace en violant les principes posés dans l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953 ? Un décret réalisait la réforme budgétaire qui, d'après l'article 16 de la Constitution, devait faire l'objet d'une loi « organique » (V. G. Morange : « La réforme des institutions budgétaires françaises, *R.S.L.F.* 1956, p. 644 et sniv.).

Sans apprécier ici la portée générale de la loi-cadre (4) nous aurons cependant à examiner les différentes catégories de réformes envisagées pour montrer comment, sous l'effet de l'urgence, le Parlement a accepté que ces réformes fussent réalisées par des techniques juridiques différentes de celles prévues par la Constitution.

En 1956, le législateur a pratiquement ouvert la voie à une révision constitutionnelle par décret.

Mais, si l'urgence autorisait certaines libertés avec la Constitution, elle ne saurait faire pardonner les malfaçons et les incertitudes contenues dans la loi du 23 juin 1956 — spécialement à l'article 1 — en ce qui concerne les modalités et les conséquences du contrôle exercé par le Parlement sur les décrets pris par le Gouvernement.

Ces divers points seront examinés sous les trois rubriques suivantes :

- I. — Les réformes à réaliser au regard de la Constitution.
- II. — Les techniques juridiques retenues par la loi-cadre.
- III. — Le problème de constitutionnalité de la loi-cadre.

PREMIÈRE PARTIE

LES RÉFORMES A RÉALISER AU REGARD DE LA CONSTITUTION

Nous étudierons successivement les réformes prévues, puis les techniques prescrites par la Constitution pour les réaliser.

A. — RÉFORMES PRÉVUES PAR LA LOI-CADRE

Avant d'aborder les réformes « prévues », signalons pour ne plus y revenir les réformes immédiatement réalisées par la loi-cadre. Elles intéressent à la fois les Territoires d'outre-mer et les Territoires associés (Territoires sous tutelle : Togo et Cameroun).

(4) V. J.L. Quermonne : « La réforme de structure des Territoires d'outre-mer et des Territoires associés selon la loi-cadre du 23 juin 1956; *Dalloz* 1957, chr. p. 5-12.

En proclamant le suffrage universel pour les élections au Parlement et aux assemblées locales (5), le législateur assimile toutes les populations des Territoires d'Afrique aux peuples les plus évolués et supprime toute distinction entre citoyens français (et administrés français) pour l'exercice du droit de suffrage.

L'article 12 de la loi répond au même souci en instituant le collège unique pour les mêmes élections. La disparition du double collège met fin à une distinction qui reposait sur des considérations, peut-être raisonnables, mais étrangères à la logique démocratique et qui ne pouvaient avoir d'effets qu'en négligeant complètement celle-ci. De telles réformes rentraient incontestablement dans la compétence du législateur aux termes de l'article 4 et de l'article 72 alinéa 1^{er} de la Constitution.

En ce qui concerne les autres réformes, celles pour lesquelles le Gouvernement est habilité à agir par décret dans les conditions qui seront précisées ultérieurement, il est possible de distinguer :

a) Les réformes communes aux Territoires d'outre-mer et aux Territoires associés;

b) Les réformes propres à l'une ou à l'autre catégorie.

a) *Réformes communes aux Territoires d'outre-mer et aux Territoires associés* (6). — *Réformes culturelles, économiques, financières et sociales.*

Seules les réformes prévues à l'article 4 de la loi rentrent dans cette catégorie. Sans doute, l'étiquette « réformes administratives » conviendrait-elle à une partie des mesures envisagées ici, nous préférons l'expression plus suggestive : *Réformes culturelles, économiques, financières et sociales*, ce qui ne couvre d'ailleurs pas « l'organisation et la mise en œuvre de l'état civil » prévues au 5^e alinéa de l'article. Le caractère très vaste et très vague de cette catégorie n'échappera à personne; c'est un vaste champ d'action pour « pouvoirs spéciaux ».

Les termes employés dans l'article 4 permettent d'affirmer que ces réformes peuvent être destinées tant aux T.O.M. qu'aux Territoires sous tutelle : « Le Gouvernement pourra... prendre toutes mesures tendant à élever le niveau de vie dans les territoires relevant du Ministère de la France d'outre-mer... ».

Les T.O.M. et les Territoires sous tutelle relèvent tous du Ministère de la France d'outre-mer.

(5) C'est-à-dire : assemblées territoriales ou provinciales, conseils de circonscriptions et assemblées municipales.

(6) Selon M. le Ministre de la France d'outre-mer le Titre I ne concernerait que les Territoires d'outre-mer. V. *Débats Ass. Nat.*, 30 janvier 1957, p. 408. Cela est inexact pour l'article 4. D'ailleurs, le décret 56-1141 du 13 novembre 1956 (Sociétés de caution mutuelle) pris en application de l'article 4 concerne à la fois les T.O.M. et les Territoires sous tutelle, l'exemple n'est pas unique. V. la série de décrets du même jour, nos 1131 et suiv.

En revanche, nous ne pensons pas que les autres réformes visées au titre I^{er} de la loi puissent intéresser les Territoires associés.

Tout d'abord, l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, dispose « ...des mesures de décentralisation et de déconcentration interviendront dans le cadre des territoires... ». Le mot, employé seul, désigne généralement les Territoires d'outre-mer *stricto sensu*. D'autre part, la suite de l'article 1^{er} est rédigée de telle manière que, compte tenu également des réformes dont il traite, ce texte ne paraît pas applicable aux Territoires sous tutelle. D'ailleurs, la loi du 16 avril 1955 réalisait déjà au Togo des réformes de même nature et, pour le Cameroun, l'article 9 de la loi-cadre compris dans le titre II ouvre au Gouvernement de très larges possibilités d'action en ce domaine.

Notons encore que les dispositions du titre I^{er} écartent implicitement les Territoires sous tutelle du champ d'application des articles 2 et 3. Enfin, on peut faire observer — sous réserve de ce qui a été dit pour l'article 4 — que le législateur semble avoir voulu regrouper dans le titre II les réformes relatives aux Territoires sous tutelle.

La discussion n'a pas un intérêt de pure casuistique. En effet, en dehors des modalités de contrôle parlementaire qui varient en fonction des décrets utilisés, eux-mêmes soumis à des conditions juridiques variables en fonction des réformes à réaliser (v. *infra*), les pouvoirs du Gouvernement expirent le 1^{er} mars 1957 pour prendre les décrets visés au titre I^{er} de la loi, alors qu'ils sont consentis sans limitation de durée pour réaliser les réformes du titre II propres aux Territoires sous tutelle.

*b) Réformes propres à l'une ou l'autre catégorie de Territoires.
Réformes propres aux Territoires d'outre-mer*

L'article 1^{er} de la loi précise qu'il s'agit de mesures de décentralisation et de déconcentration administratives « tendant à associer plus étroitement les populations d'outre-mer à la gestion de leurs intérêts propres ».

Connaissant maintenant le caractère des décrets (7) et le ton des discussions s'y rapportant, il nous paraît insuffisant de grouper ces réformes sous l'étiquette unique : réformes administratives.

Nous distinguerons les réformes politico-administratives et les réformes administratives. Distinction imprécise et peu juridique, nous fera-t-on observer, car toute réforme peut prendre une coloration politique, en Afrique autant et même plus qu'ailleurs. Cette classification conventionnelle nous paraît cependant donner une idée plus exacte de la réalité.

1. *Réformes politico-administratives.* — Nous classons dans cette catégorie toutes les mesures tendant à augmenter ou simplement à modi-

(7) V. les décrets du 4 avril 1957, *J.O. R.F.*, 11 avril 1957, p. 3857 et suiv.

fier les attributions ou la composition des assemblées élues existant déjà outre-mer, à créer des organes représentatifs élus en totalité ou en partie ayant certains pouvoirs de décision. Telles sont les réformes prévues à l'article 1^{er}, 1^o, 2^o, 3^o et 4^o, 1^{er} alinéa (8) : augmentation des attributions des Assemblées territoriales, création de conseils de gouvernement recevant une partie des pouvoirs antérieurement exercés par les gouverneurs ou gouverneurs généraux, institution de collectivités rurales et de conseils de circonscription. C'est là un développement considérable de l'œuvre de décentralisation inaugurée par la « loi municipale » du 18 novembre 1955.

Dès l'instant où l'on introduit le système électif là où il n'existe pas, on politise l'institution à laquelle on l'applique. Le fait que de telles élections soient qualifiées d'élections administratives et que les litiges s'y rapportant soient jugés par les tribunaux administratifs est sans influence sur cette vérité. De même, le fait que les décisions des assemblées territoriales et celles des nouveaux conseils de gouvernement gardent juridiquement le caractère d'actes administratifs, ne saurait effacer le caractère politique des relations qui vont s'établir entre conseil de gouvernement et assemblée dès l'instant où l'on admet la responsabilité politique de celui-là devant celle-ci. Il est vrai que cet aspect de l'institution n'était certainement pas prévu lorsque fut votée la loi-cadre.

2. *Réformes administratives.* — Il s'agit ici des réformes visées à l'article 3 de la loi : réforme des services publics « tendant à la définition » des services d'Etat et des services territoriaux, ainsi qu'à la « répartition des attributions entre ces services ». Cette réforme a pour but :

« D'une part, de faciliter l'accès des fonctionnaires d'origine locale à tous les échelons de la hiérarchie;

« D'autre part, d'instituer une *réglementation autonome* de la fonction publique outre-mer ».

(8) 1^o Modifier le rôle et les pouvoirs d'administration et de gestion des Gouvernements généraux en vue de les transformer en organismes de coordination ainsi que modifier la composition et les attributions des grands Conseils et de l'Assemblée représentative de Madagascar;

2^o Instituer dans tous les Territoires des Conseils de Gouvernement et, en sus, à Madagascar, des Conseils Provinciaux chargés notamment de l'administration des Services territoriaux;

3^o Doter d'un pouvoir délibérant élargi, notamment pour l'organisation et la gestion des services territoriaux, les Assemblées de territoires, l'Assemblée représentative et les Assemblées provinciales de Madagascar; pour l'exercice de leurs attributions qui seront définies dans les décrets à intervenir et lorsque les décrets pris en vertu du présent article les y autoriseront, les Assemblées pourront abroger ou modifier tout texte réglementaire régissant les matières entrant dans lesdites attributions;

4^o Déterminer les conditions d'institution et de fonctionnement, ainsi que les attributions des Conseils de circonscriptions administratives et de collectivités rurales et les modalités d'octroi de la personnalité morale à ces circonscriptions, sans que cela puisse faire obstacle à la création de nouvelles municipalités.

Nous ne dissimulons pas que si la matière est essentiellement administrative, il est difficile de l'isoler de son contexte politique. Mais ici le caractère politique n'apparaît que par résonance et non pas aussi directement que pour la première catégorie.

Réformes propres aux Territoires sous tutelle

Le législateur distingue le cas du Togo et celui du Cameroun. Malgré l'identité juridique qui existe entre ces deux territoires, tant d'après le texte de la Constitution française, le Togo, pour des raisons politiques diverses, a joui sous la IV^e République d'un régime politico-administratif plus libéral que celui du Cameroun, notamment : collège électoral unique, institutions libérales de la loi du 16 avril 1955 qui ont conduit l'Assemblée togolaise à émettre le vœu du 4 juillet 1955 demandant l'élaboration d'un statut affirmant la personnalité juridique du Togo, définissant ses rapports avec la République française et devant provoquer la fin de la tutelle. Ainsi, alors que le Togo s'écarterait de plus en plus du régime juridique des T.O.M., le Cameroun continuait à être administré comme « partie intégrante » de la République, c'est-à-dire pratiquement comme un T.O.M. Le titre II de la loi-cadre traduit cette différence d'évolution par ses articles 8 et 9.

1. Réformes au Togo affectant le statut international du Territoire.

— L'aspect politique ici prédomine nettement. L'article 8 autorise le Gouvernement à définir par décret un *statut* pour le Togo. Il résulte du texte même de l'article que ce statut est d'une importance capitale : il affecte non seulement l'organisation interne du Togo, mais sa personnalité internationale puisqu'il implique sa transformation de Territoire sous tutelle en personne juridique inommée, par une manifestation de volonté souveraine de la population togolaise (9).

2. Réformes politico-administratives au Cameroun. — Les réformes envisagées pour le Cameroun semblaient devoir être d'après les termes de l'article 9 d'importance moindre que celles prévues pour le Togo et ne pas devoir affecter son statut international. Les objectifs fixés rappellent *mutatis mutandis* ceux définis à l'article 1^{er} pour les T.O.M. (10) :

« Compte tenu des accords de tutelle, le Gouvernement pourra, par décrets pris après avis de l'Assemblée territoriale et de l'Assemblée de l'Union française, procéder pour le Cameroun à des réformes institutionnelles ainsi qu'à des créations de provinces, d'assemblées de provinces et de conseils provinciaux.

(9) Il s'agit évidemment d'une personne de *Droit International Public*. Ces problèmes fondamentaux mériteraient une étude particulière. Pour les éléments d'une solution, v. J. Roche : « La souveraineté dans les Territoires sous tutelle » ; *Revue générale de Droit International public*, 1954, p. 399 et suiv.

(10) V. J.O. *Débats Ass Nationale*, 1956, p. 1087-88.

« Ces décrets entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur présentation au Parlement. »

On sait aujourd'hui que, si du point de vue strictement juridique le statut international du Cameroun n'est pas affecté dans l'immédiat, le problème va se poser à très brève échéance. Ce qui est certain également, c'est que le Cameroun a largement comblé le retard politique qu'il avait par rapport au Togo. L'aspect politique des réformes l'emporte très nettement sur l'aspect administratif.

Telles sont les différentes catégories de réformes prévues par la loi-cadre. Connaissant leur contenu dans la mesure où la loi le définit, il reste maintenant à examiner les techniques juridiques propres à les réaliser conformément à la Constitution.

B. — TECHNIQUES JURIDIQUES PRESCRITES PAR LA CONSTITUTION

De ce point de vue, il convient d'observer sur le champ que la distinction entre Territoires d'outre-mer et Territoires sous tutelle est sans incidence juridique, sauf à partir du moment où il s'agit de réformes affectant le statut des T.O.M. dans la République ou le statut des Territoires sous tutelle par rapport à la République. A l'intérieur de ces limites, les règles sont communes aux Territoires d'outre-mer et aux Territoires sous tutelle (11), la France administrant ces derniers comme partie intégrante de son territoire, sous réserve des dispositions de la Charte et des accords de tutelle (art. 4 des accords avec la France).

Les dispositions fondamentales en la matière sont contenues dans le titre VIII de la Constitution et d'abord dans l'article 72 qui définit le régime législatif des Territoires d'outre-mer.

a) *L'article 72 de la Constitution.*

Ce texte mérite d'être cité *in extenso* (12) :

(11) V. Cl. Rossillon : « Le régime législatif de la France d'outre-mer », Paris 1953, p. 184 et suiv. M. le Ministre de la France d'outre-mer a soutenu une thèse radicalement opposée lors de la discussion devant l'Assemblée Nationale le 30 janvier 1957 (V. *J.O. Débats Ass. Nat.*, 30 janvier 1957, p. 408). L'interprétation qu'il donne d'un avis du Conseil d'Etat du 13 avril 1948 nous paraît excessive et par là même inexacte.

(12) La rédaction de l'article 72 est des plus mauvaise. Une série d'avis du Conseil d'Etat a donné certains éclaircissements (V. ces textes dans Lagrange, *op. cit.* p. 80 et suiv. et dans « Etudes et Documents du Conseil d'Etat », 1956, p. 64 et suiv.), mais les raisonnements juridiques proposés ne sont pas toujours absolument convaincants.

Une exégèse rigoureuse du texte de l'article 72 conduirait à soutenir : 1° Que seules les matières visées à l'alinéa étant réservés au pouvoir législatif du Parlement, le pouvoir législatif pourrait appartenir « pour le reste » à d'autres autorités. Cette interprétation serait confirmée par le texte de l'alinéa 3. Comment expliquer autrement la formule : « Par dérogation à l'article 13... » ? D'autant plus que cette formule a remplacé celle disposant que « des lois particulières à chaque territoire pourraient être édictées par le Conseil des Ministres » (V. « Séances de la Commission de la Constitution. Seconde Constituante », p. 620-622).

2° Que les lois métropolitaines étendues par « décret » aux T.O.M. devraient l'être sans modifications, en tant que lois et non comme dispositions réglementaires. Si elles ne

Alinéa premier : « Dans les Territoires d'outre-mer, le pouvoir législatif appartient au Parlement en ce qui concerne la législation criminelle, le régime des libertés publiques et l'organisation politique et administrative. »

Alinéa 2 : « En toutes autres matières, la loi « française » n'est applicable dans les T.O.M. que par disposition expresse ou si elle a été étendue par décret aux T.O.M. après avis de l'Assemblée de l'Union. »

Alinéa 3 : « En outre, par dérogation à l'article 13, les dispositions particulières à chaque territoire peuvent être édictées par le Président de la République en Conseil des Ministres, sur avis préalable de l'Assemblée de l'Union. »

L'article 72 enlève au Président de la République une partie des pouvoirs très étendus qu'on lui reconnaissait sous le régime de la Constitution de 1875 pour élaborer le Droit d'outre-mer en se fondant sur le sénatus-consulte du 3 mai 1854 (13).

Il y a lieu de distinguer désormais dans l'élaboration du Droit d'outre-mer :

pouvaient être étendues sans modifications, il conviendrait d'agir non pas selon l'article 72, alinéa 2, mais selon l'article 72, alinéa 3.

Les solutions retenues en Droit positif sont cependant différentes. Déjà, dans un arrêt Maurel du 22 décembre 1933 (D. 1936-3-17, note Gros), le Conseil d'Etat admettait la recevabilité des recours pour excès de pouvoir contre les décrets coloniaux, alors qu'antérieurement il déclarait de tels recours irrecevables par application de la théorie de la délégation législative. Cette théorie soutenue par Laferrière (*Traité de la Juridiction administrative et des Recours contentieux*, 2^e édit., 1896, T. II, p. 422) et par la plupart des auteurs contemporains, si elle n'était pas favorable aux administrés, reposait cependant sur des bases juridiques solides. Dans son avis du 13 août 1947, le Conseil d'Etat confirme sans réserves sa jurisprudence en déclarant que « les décrets pris par application des alinéas 2 et 3 de l'article 72 de la Constitution émanent d'une autorité administrative, qu'ainsi, quelle que soit la matière sur laquelle ils portent, le retour en excès de pouvoir peut être formé contre eux ».

D'autre part, dans le même avis, le Conseil d'Etat estime que le pouvoir exécutif peut, dans les décrets d'extension « apporter les adaptations rendues indispensables par la situation des différents territoires ». Adoptant cette solution, on comprend que le Conseil d'Etat déclare ensuite recevables les recours contre ces décrets pour contrôler les adaptations jugées « indispensables » par l'Exécutif. La solution qui consiste à considérer les « décrets d'extension » et leur contenu comme de simples actes administratifs nous paraît indéfendable lorsqu'on admet, par ailleurs, la possibilité d'introduire ainsi un Droit nouveau dans une matière faisant déjà l'objet outre-mer de dispositions législatives. En effet, la loi introduite par décret et devenue ainsi acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir — selon l'avis du Conseil d'Etat — peut modifier les textes antérieurs qui ont conservé leur caractère législatif ! Dans cette hypothèse, nous dit-on (v. Rossillon, *op. cit.*, p. 97) « ce ne sera pas par rapport à l'intervention législative que le règlement devra être apprécié ; mais, ce que les Tribunaux devront examiner c'est son degré de conformité à la loi étendue elle-même ». Cela revient à écarter outre-mer le principe de hiérarchie des normes (lois-décrets) dans les cas d'application de l'article 72, 2^e et 3^e alinéas, à soumettre ces territoires à un régime permanent de décrets-lois de type spécial non soumis à ratification et dont la légalité s'appréciera, pour les décrets prévus à l'article 72, alinéa 2, par rapport à la loi étendue, jouant le rôle de loi d'habilitation, et par rapport à des principes supérieurs beaucoup plus obscurs dans le cas des décrets prévus à l'alinéa 3.

Peut-être cette formule qui place les administrés sous la garde vigilante du Conseil d'Etat est-elle préférable à la tyrannie sans appel du législateur.

A notre avis, la garantie, en fait, reste modeste.

(13) V. Rolland et Lampué, « Précis de Droit des Pays d'outre-mer », 1952, p. 169 et suiv. et M. Lagrange, « Le nouveau régime législatif de la France d'outre-mer », 1948.

1° Le domaine de la compétence exécutive du législateur (art. 72, alinéa 1^{er});

2° Le Droit d'outre-mer contenu dans des lois autres que celles se rapportant aux matières précédentes et comportant une mention expresse (14) d'application outre-mer (art. 72, alinéa 2, 1^{er} membre);

3° Le Droit d'outre-mer résultant d'une extension des lois métropolitaines par décrets prévus à l'article 72, alinéa 2 *in fine*;

4° Le Droit d'outre-mer résultant de dispositions particulières édictées par décrets prévus à l'article 72, alinéa 3 (15).

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser la portée de cette disposition dans plusieurs avis rendus à la demande du Président du Conseil des Ministres (16). Des opinions exprimées sur ces problèmes, la plus intéressante pour nous est celle relative à l'interprétation de l'expression : « Organisation politique et administrative ».

Sur ce point, la Haute Assemblée émet l'avis que « le terme organisation politique et administrative » doit être entendu comme désignant les règles générales relatives, d'une part au statut des Territoires et des groupes de Territoires, aux assemblées de Territoires ou groupes de Territoires, au droit de suffrage, à la représentation des Territoires dans les assemblées de la Métropole, d'autre part à l'organisation intérieure des Territoires ou du groupe de Territoires et aux circonscriptions en lesquelles ils sont divisés, ainsi qu'à l'institution (17) des services dans ces Territoires, qu'il englobe ainsi dans une formule d'ensemble les matières qui sont expressément réservées à la compétence du Parlement par les articles 74, 75, 77, 78, 79, 80 et 86 de la Constitution. »

En comparant ces données avec les différentes réformes prévues par la loi-cadre selon la classification que nous avons adoptée, il est facile de dégager les solutions dictées par la Constitution.

b) Solution découlant d'une application correcte des articles 72 et suivants.

Réformes politico-administratives (art. 1^{er}, art. 8 et 9 de la loi-cadre).
— Pour toutes ces réformes, il appartenait au Parlement de légiférer

(14) Même avec de telles formules l'Administration prétend couramment que les textes ne sont applicables qu'après promulgation locale. V. circulaire du 27 octobre 1953 et sur ce problème l'article de M. Lampué, *Annales africaines* 1956, p. 7 et suiv.

(15) Il convient d'observer que les dispositions de l'article 72 ne privent pas le Président du Conseil du pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 47 de la Constitution. Le Conseil d'Etat l'a admis tant dans son avis du 13 août 1947 que dans une note du 31 décembre 1947. La conciliation de cette solution avec les dispositions des alinéas 2 et 3 de la Constitution ne va pas sans difficultés (V. Lagrange, *op. cit.*, p. 32 et suiv. et Rossillon, *op. cit.*, p. 176 et suiv.).

La technique de la loi-cadre peut apparaître ainsi comme un excellent moyen pour tourner l'article 72, alinéas 2 et 3.

(16) V. Lagrange, *op. cit.*, p. 81 et suiv. Avis du 13 août 1947 et *Etudes et documents* 1956, C. Chavanon : « Les problèmes de l'Union Française », p. 64 et suiv.

(17) Institution et non organisation; mais la distinction entre services d'Etat et services territoriaux (décret 1227-28, 3 décembre 1956-4 avril 1957) relève plutôt de « l'institution » que de « l'organisation ».

directement, au moins de poser les principes, sauf à confier au Gouvernement le soin de fixer par règlement d'administration publique les modalités d'application.

De plus, l'article 74 dispose que le statut et l'organisation intérieure de chaque Territoire d'outre-mer ou de chaque groupe de Territoires sont fixés par la loi après avis de l'Assemblée de l'Union française et consultation des assemblées territoriales. »

En ce qui concerne plus spécialement l'article 8 de la loi-cadre relatif au statut du Togo, on notera les dispositions de l'article 75 de la Constitution : « ...Les modifications de statut et les passages d'une catégorie à l'autre dans le cadre fixé par l'article 60 ne peuvent résulter que d'une loi votée par le Parlement après consultation des assemblées territoriales et de l'Assemblée de l'Union. »

Enfin, les articles 77 et 78 de la Constitution réaffirment expressément la compétence du Parlement pour déterminer la composition et la compétence des assemblées de Territoire ou de groupe. L'article 86 serait à citer également.

Réformes administratives (art. 3). — La distinction et la définition des services d'Etat et territoriaux doivent être considérées comme équivalentes à « l'institution » des services et relèvent à ce titre de la compétence du législateur selon l'avis précité. En effet, ces opérations ont pour conséquence un déplacement des charges budgétaires entre les différentes collectivités au même titre que l'institution des services. De telles modifications exigent une loi (v. art. 83, décret 30-12-1912).

En revanche, un certain nombre de réformes intéressant la fonction publique outre-mer dans le sens défini à l'article 3 auraient pu intervenir dans le cadre de l'article 72, alinéas 2 et 3. En effet, l'article 5 de la loi dispose que les décrets prévus à l'article 3 « peuvent étendre des dispositions législatives en vigueur en Métropole. »

Réformes culturelles, économiques, financières et sociales (art. 4). — Ici, les dispositions de la loi-cadre couvrent un champ d'action tellement vaste et mal délimité qu'il est difficile de dire *a priori* quelle technique juridique il y aurait lieu d'appliquer. Cela dépend essentiellement des mesures adoptées pour atteindre les objectifs fixés par le législateur et les quatre modalités d'élaboration du Droit d'outre-mer contenues dans l'article 72 pourraient jouer tour à tour.

S'il s'agissait, par exemple, de créer une Université à Dakar, il faudrait en principe une loi (art. 72, alinéa 1^{er}). Mais, le plus souvent, les objectifs fixés pourraient être atteints par une simple extension outre-mer de lois métropolitaines avec ou sans adaptation (art. 72, alinéa 2), ou encore par adoption de mesures particulières à un Territoire ou à un groupe de Territoires (art. 72, alinéa 3) : décrets du Président de la République et avis de l'Assemblée de l'Union française dans les deux cas. En outre, le décret doit être pris en Conseil des Ministres dans la dernière hypothèse.

DEUXIÈME PARTIE

LES TECHNIQUES ADOPTÉES PAR LA LOI-CADRE

L'article 1^{er} de la loi-cadre écartant pour cause d'urgence l'élaboration des nombreuses lois qu'aurait exigées une rigoureuse application de la Constitution, le Parlement adopte une procédure simplifiée — en principe (18) — pour l'élaboration du Droit d'outre-mer. Le législateur prend globalement conscience de l'importance et de la diversité des réformes à réaliser. Il accepte une politique outre-mer dont la loi du 23 juin indique très sommairement, en général, les grandes lignes. Sauf exception, il ne prend même pas ici des décisions de principe, il laisse au Gouvernement le soin d'agir, de créer, de mettre en place, de modifier ou d'abroger les lois antérieures et cela par *décret*. Mais ce pas formidable accompli, le Parlement plus ou moins conscient des objections constitutionnelles que soulevait l'attribution au Gouvernement de pouvoirs aussi étendus s'efforce de reporter sur les décrets ce qui peut être conservé des principes constitutionnels malgré l'urgence de l'action à entreprendre. C'est ainsi que, sauf pour le Togo, tous les décrets seront soumis au contrôle de l'Assemblée de l'Union française et du Parlement. Mais ces décrets ne sont pas tous du même type et les effets du contrôle auquel ils sont soumis ne sont pas identiques.

Ainsi les divers décrets peuvent avoir un régime juridique différent.

L'examen de ces divers problèmes sera fait sous les trois rubriques suivantes :

A. — Diversité des techniques juridiques adoptées.

B. — Difficultés d'interprétation quant aux modalités et conséquences des contrôles exercés sur les décrets.

C. — Nature et régime juridiques des divers « décrets ».

A. — DIVERSITÉ DES TECHNIQUES JURIDIQUES ADOPTÉES

Cette diversité est liée dans une certaine mesure à la diversité des réformes à accomplir, elle apparaît dans la procédure d'élaboration des décrets ainsi que dans leurs modalités de contrôle et de mise en vigueur.

a) *Diversité dans les procédures d'élaboration des décrets.*

1° *Réformes politico-administratives.*

Il convient de sous-distinguer ici les réformes destinées aux Terri-

(18) V. note n° 21, p. 14.

toires d'outre-mer, article premier, et les réformes destinées aux Territoires sous tutelle.

Réformes destinées aux Territoires d'outre-mer. — L'article 1^{er}, 2^e alinéa dispose : « des décrets pris dans les formes prévues à l'article 6 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 sur le rapport du ministre de la France d'outre-mer et des ministres intéressés pourront... »

S'il n'y a pas ici abus de confiance il y a au moins abus de langage. En effet, contrairement aux insinuations de l'article 1^{er} qui pourraient faire croire qu'il s'agit de techniques juridiques éprouvées et admises sans réserves, grâce à cette référence à la loi de 1948, il y a peu de liens entre les décrets visés à l'article 1^{er} de la loi de 1956 et ceux prévus à l'article 6 de la loi de 1948, sauf l'obligation commune de les prendre en Conseil des Ministres après l'avis du Conseil d'Etat. Mais pourquoi ne pas l'avoir dit ? Pourquoi cette référence trompeuse à un texte qui dispose : « ...dans les matières ayant par leur nature un caractère réglementaire... », alors que les réformes à entreprendre au titre de l'article 1^{er} relèvent de la compétence du Parlement aux termes de l'article 72 alinéa 1^{er} de la Constitution ? (19)

Enfin, la formule : « abroger, modifier, reprendre sous forme de règlements » — formule qui, nous le verrons, n'a pas de sens dans l'article 1^{er} de la loi-cadre — ne tend-elle pas à marquer une fausse analogie avec l'article 6 de la loi de 1948 dont la finale de l'alinéa 1^{er} est rédigée en termes analogues ?

De tels rapprochements ne pouvaient que créer la confusion dans les esprits.

Réformes propres aux Territoires sous tutelle (titre II). — Article 8 de la loi-cadre, statut du Togo. — Le Gouvernement est autorisé à définir par décret en Conseil des Ministres, après avis de l'Assemblée territoriale et du Conseil d'Etat, un statut pour le Togo. L'élaboration du statut est donc confiée à un décret soumis aux mêmes formes que ceux prévus à l'article 1^{er}, mais, en outre, il faut prendre l'avis préalable de l'Assemblée territoriale. L'article 8 précise, d'autre part, un certain nombre de conditions auxquelles devra satisfaire le statut.

Article 9 : Réformes au Cameroun. — Les réformes ne devaient pas, dans l'esprit des promoteurs de la loi-cadre, avoir une importance aussi grande qu'au Togo. A l'origine, il n'était pas dans les intentions du Gouvernement d'élaborer un nouveau statut du Cameroun (20), d'où une technique juridique un peu plus rudimentaire : un décret ordinaire pris après avis de l'Assemblée territoriale et de l'Assemblée de l'Union française.

Rappelons que les pouvoirs donnés au Gouvernement dans le titre II de la loi sont illimités dans le temps, alors que l'article 7 dispose que

(19) La même technique avait été employée pour la réforme budgétaire par décret-loi du 2 avril 1955.

(20) V. note n° 40.

les pouvoirs conférés par les articles 1^{er}, 3, 4, 5 prendront fin le 1^{er} mars 1957.

2° *Réformes administratives dans les Territoires d'outre-mer* (art. 3).

La technique adoptée ici est celle du décret pris en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, mais sans référence à la loi du 17 août 1948, bien que la procédure d'élaboration des décrets, en définitive, soit la même.

3° *Réformes culturelles, économiques, financières et sociales (Territoires d'outre-mer ou Territoires sous tutelle)*.

Ces réformes prévues à l'article 4 sont réalisables par des décrets du même type que les précédents (21).

Mais limité à cet aspect, l'examen des divers décrets resterait très insuffisant. Ce qui différencie ces actes, c'est beaucoup moins la procédure d'élaboration des textes que les conditions d'entrée en vigueur auxquelles ils sont soumis. Celles-ci sont liées aux modalités des contrôles exercés sur les divers décrets.

b) *Diversité dans les modalités de contrôle et de mise en vigueur des décrets.*

Certains décrets n'ont qu'une existence virtuelle avant l'accomplissement des formalités de contrôle, d'autres entrent en vigueur provisoirement, d'autres, enfin, entrent en vigueur à l'expiration d'un délai déterminé.

Les décrets prévus à l'article 1^{er} (réformes politico-administratives dans les T.O.M.) n'entrent en vigueur qu'après accomplissement des formalités de procédure et de délais prévues aux alinéas 3, 4, 5, 6, 7 du 4^o de cet article (22). Jusque là, ils n'ont qu'une existence virtuelle.

Les décrets visés aux articles 3 et 4 (Réformes administratives dans les T.O.M. (23), Réformes culturelles, économiques, financières et sociales dans les T.O.M. et les T.S.T.) (24) entrent en vigueur dès leur publication au *Journal Officiel* de la République, mais ne deviennent définitifs qu'après accomplissement des formalités de procédure et de délais prévus à l'article 1^{er} (alinéa 5 *in fine*).

Le décret portant statut du Togo entrera provisoirement en vigueur

(21) Il est très intéressant de noter qu'aux termes de l'article 5 les décrets visés aux articles 3 et 4 pourront étendre aux *territoires* tout ou partie des dispositions législatives en vigueur dans la Métropole. Compte tenu du contrôle auquel sont soumis ces décrets, la loi-cadre institue ici une procédure différente de celle prévue par la Constitution et plus lourde ! Cf. décrets du 13 novembre 1956 n° 1134 et suiv. *J.O. R.F.*, 14 novembre 1956.

(22) Ex. Décrets du 4 avril 1957 portant réorganisation de l'A.O.F., de l'A.E.F. et de Madagascar, *J.O. R.F.*, 11 avril 1957.

(23) Décrets 1227 et 1228 du 3 décembre 1956 modifiés par décrets du 4 avril 1957 et définitifs à cette date (Services d'Etat, cadres d'Etat, etc.).

(24) Décret du 28 février 1957 instituant une Université à Dakar. *J.O. R.F.*, 28 février, et la série des décrets du 13 novembre 1956.

immédiatement après sa publication au *Journal Officiel du Togo* (25). Il deviendra définitif après approbation par la population togolaise consultée par referendum, sous réserve de l'acte international mettant fin au régime de tutelle (art. 8, 2° et 3° alinéas).

Les décrets relatifs au Cameroun (art. 9) entrent automatiquement en vigueur à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur présentation au Parlement.

Les modalités des contrôles auxquels sont soumis les décrets sont de la plus haute importance pour définir la nature et le régime juridiques de ces actes dans leur forme définitive.

Si cette question ne soulève aucune difficulté d'interprétation pour les décrets destinés au Togo et au Cameroun, il en est tout autrement pour celles concernant les décrets prévus au titre I^{er} de la loi.

B. — DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION RELATIVES AUX MODALITÉS ET AUX CONSÉQUENCES DES CONTROLES EXERCÉS SUR LES DÉCRETS

Quoique différents dans leurs procédures d'élaboration et leurs conditions respectives d'entrée en vigueur, les décrets prévus à l'article 1^{er} et ceux visés aux articles 3 et 4 sont soumis aux mêmes formalités de procédure et de délais (art. 5 *in fine*), disons : « de contrôle ». Mais, pour les premiers, l'accomplissement de ces formalités est une condition préalable d'entrée en vigueur, alors qu'il fait acquérir aux seconds leur forme et leur nature juridique définitives.

L'obscurité des procédures définies à l'article 1^{er}, 4°, alinéas 3, 4, 5, 6, 7 est commune aux uns et aux autres (26).

Les alinéas 3 et 4 ne soulèvent pas de difficultés majeures.

Aux termes de l'alinéa 3, « les décrets sont simultanément (27) déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale et soumis à l'Assemblée de l'Union française qui aura quinze jours pour émettre son avis ».

(25) Le statut établi par décret du 24 août 1956 a été publié au *Journal Officiel du Togo* le 24 août 1956.

(26) La plus grande confusion semble avoir régné dans l'esprit de la plupart des parlementaires. Plusieurs n'ont pas hésité à soutenir que les décrets de l'article 1^{er} « relevaient du système de la loi ordinaire... », parce qu'ils n'étaient appliqués qu'après la sanction de la loi » (*J.O. Débats C. République*, 7 juin 1956, p. 959 et 12 juin 1956, p. 1050, intervention de M. Monichon). « Nous sommes, au travers de la procédure d'examen des décrets, dans le domaine de la loi ordinaire (p. 959) ».

Ceci est inexact, car si les deux Chambres ne sont pas d'accord c'est le texte gouvernemental qui subsiste seul (eod. loc. 1025-26).

L'un de ces orateurs a cru pouvoir opposer les décrets de l'article 1^{er} à ceux visés par les articles 3 et 4 affirmant « que seuls ces derniers relevaient de la loi de pleins pouvoirs » (p. 1050). Nous verrons ultérieurement ce qu'il faut penser de cette interprétation.

(27) Il ne s'agit pas du dépôt de tous les textes en une seule fois; v. *J.O. Débats Ass. Nat.*, 19 juin 1956, p. 2729.

Cette formule condensée et peu heureuse n'impose pas le dépôt « simultané » sur le bureau du Conseil de la République. Celui-ci sera saisi à l'expiration d'un délai maximum de deux mois. L'alinéa 4 semble faire une obligation à l'Assemblée nationale de prendre une décision dans ce délai (adoption, rejet ou modification) « devra... », cependant, l'alinéa 6 envisage l'hypothèse d'une absence de décision (v. *infra*). L'alinéa 4 impose à l'Assemblée nationale la transmission des décrets adoptés, rejetés ou modifiés au Conseil de la République à l'expiration du délai de deux mois. Le Conseil aura trente jours pour se prononcer.

L'alinéa 5 limite à quatre mois le délai d'examen des décrets par le Parlement, à compter de leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Les deux derniers alinéas soulèvent une série de problèmes fort importants auxquels le Gouvernement et les parlementaires se sont heurtés, certains ne paraissant plus très bien saisir l'esprit de la loi qu'ils avaient votée.

a) *Interprétation de l'alinéa 6.*

L'alinéa 6 est ainsi conçu : « L'absence de décision de l'une ou l'autre Assemblée vaudra adoption ou reprise du texte gouvernemental ».

Pourquoi cette option, « adoption ou reprise » ? Chaque terme correspond à deux hypothèses différentes, mais chacun a le même complément : le texte gouvernemental.

Première hypothèse : « silence valant adoption ». Cela suppose que l'Assemblée « silencieuse » est saisie du texte gouvernemental lui-même. Adoption par l'Assemblée nationale, si elle n'a pas statué dans les deux mois. Adoption par le Conseil de la République s'il ne statue pas dans les trente jours. Tout cela est parfait si la question se pose en « *Première lecture* », devant l'une ou l'autre assemblée. Mais après, lorsque la navette est amorcée entre les assemblées, les délais de deux mois et trente jours continuent-ils à rester valables jusqu'à expiration ou faut-il appliquer les règles constitutionnelles de l'article 20 sur la réciprocité des temps d'examen après deux lectures par le Conseil de la République ?

Pourquoi les appliquerait-on, puisque, précisément, la loi-cadre institue un système de rapports entre les deux assemblées différent de celui prévu par l'article 20 ? Celui-ci, en effet, ne fixe aucun délai d'examen à l'Assemblée nationale, ni en première, ni en seconde lecture, sauf si le texte a été voté en premier lieu par le Conseil de la République. La règle : « silence vaut adoption » est, elle aussi, étrangère à la Constitution, au moins en ce qui concerne l'Assemblée nationale. Plus exorbitante encore est la règle : silence vaut reprise.

Deuxième hypothèse : « silence vaut reprise ». La règle s'applique lorsque l'une des Assemblées saisie d'un texte de décret modifié par l'autre néglige de l'examiner. Le silence vaut alors reprise du texte gouvernemental. Solution extraordinaire du point de vue constitutionnel, surtout si le silence est le fait de l'Assemblée nationale. Mais celle-ci n'a-t-elle pas voulu qu'il en soit ainsi en adoptant la loi-cadre ? Avait-elle le droit d'en décider ? C'est un autre problème.

Les difficultés ne s'arrêtent pas là.

Supposons que l'Assemblée nationale vote une modification du texte, le Conseil de la République propose des modifications différentes. Le texte revient devant l'Assemblée nationale. Celle-ci garde le silence. Quelle solution adopter ? Reprise du texte gouvernemental ? Mais à partir de quelle date pourra-t-on en décider ? A l'expiration du délai de deux mois à compter du dépôt du décret à l'Assemblée nationale par le Gouvernement ? Devra-t-on admettre alors que le silence valant reprise du texte gouvernemental, le Conseil de la République se trouve à nouveau saisi du texte gouvernemental et peut, en le modifiant, relancer la navette ? La même question peut se poser en sens contraire.

Mais quelle décision prendre si le délai de deux mois était déjà expiré lorsque l'Assemblée nationale a été saisie à nouveau, alors que le délai de quatre mois n'était pas encore écoulé ? Même question pour le Conseil de la République après expiration du délai de trente jours, mais avant expiration du délai de quatre mois.

La règle « silence vaut reprise » ne doit-elle jouer que lorsque le silence s'est prolongé jusqu'à l'expiration du délai de quatre mois ? C'est la solution la plus simple, mais c'est reconnaître à chaque chambre la possibilité de bloquer la discussion et de faire triompher le texte gouvernemental.

Heureusement, aucune des deux assemblées n'a cherché à expérimenter toutes les difficultés qu'elles avaient d'un commun accord — et peut-être inconsciemment — glissées dans la loi-cadre. L'examen des décrets s'est fait en combinant les règles de la navette législative avec les prescriptions de la loi-cadre.

b) Interprétation de l'alinéa 7.

Alinéa 7 : « A l'expiration de ce délai, les décrets entreront en vigueur s'ils n'ont pas été modifiés ou rejetés par le Parlement ou tels que le Parlement les aura adoptés ».

Remarquons d'emblée que ce texte ne vise expressément que les décrets prévus à l'article 1^{er}, alors que les formalités de procédure et de délais examinées aux alinéas précédents concernent également les décrets visés aux articles 3 et 4. Néanmoins, la solution dégagée sera commune à l'ensemble, le rapprochement précédent facilitera d'ailleurs la démonstration.

Un mot de l'alinéa 7 semble ne pas avoir retenu l'attention des membres de l'Assemblée nationale, mais il ne sera pas passé inaperçu au Conseil de la République : *le Parlement*, c'est-à-dire l'Assemblée nationale et le Conseil de la République. Certes, lorsqu'il s'agit du vote des lois, l'emploi de ce mot laisse intacte la souveraineté de l'Assemblée nationale telle qu'elle s'exprime aux articles 3 et 13 (28) de la Constitution. C'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut comprendre les termes de l'article 72, alinéa 1^{er} : « Dans les T.O.M. le pouvoir législatif appartient *au Parlement* en ce qui concerne... »

Mais dans l'alinéa 7 de la loi-cadre combiné avec les dispositions de l'alinéa 6, l'emploi du mot *Parlement* prend une signification lourde de conséquences.

L'alinéa 7 ne peut signifier autre chose que ceci :

A l'expiration du délai de quatre mois les décrets entrent en vigueur :

a) s'ils n'ont pas été modifiés par le Parlement. Cela se produit dans deux cas :

1° Si l'Assemblée nationale et le Conseil de la République ne sont pas parvenus à un texte de modification identique dans les quatre mois, soit par désaccord exprès, soit par désaccord tacite : le silence de l'une ou l'autre Assemblée sur le texte transmis valant adoption ou reprise du texte gouvernemental (alinéa 6) ;

2° Si l'Assemblée nationale et le Conseil de la République ont expressément adopté les décrets dans le texte gouvernemental.

Si l'on appliquait les règles de l'article 20 de la Constitution, c'est le texte voté en dernier lieu par l'Assemblée nationale qui serait retenu. Mais, cela n'entraîne nullement dans les intentions du Gouvernement lorsqu'il a déposé son projet de loi.

L'esprit et surtout la lettre de la loi-cadre (art. 1^{er}, alinéas 6 et 7) excluent formellement cette solution. C'est en vain que M. Defferre, mesurant tardivement les conséquences juridiquement absurdes et politiquement dangereuses d'un texte voté dans une facture regrettable, appellera à son secours l'article 20 de la Constitution.

Il invoquera malencontreusement le protocole d'accord approuvé par les Présidents des Assemblées (14 décembre 1956) et par le Président du Conseil (18 décembre 1956). Ce protocole traduit les inquiétudes provoquées ici et là par un texte ambigu. Il n'en confirme pas moins les solutions que nous proposons. Le Président de séance à l'Assemblée nationale fut, sur ce point, légitimement impitoyable pour M. Defferre. En outre, on ne peut soutenir que des amendements diffé-

(28) La formule de l'article 13 reste exacte même après la révision de 1954. Le Conseil de la République, malgré ses compétences législatives, n'a aucune part dans l'exercice de la souveraineté.

rents proposés par les deux Chambres sur un même texte gouvernemental soient équivalents à un rejet (29).

b) Les décrets entrent en vigueur à l'expiration du délai de quatre mois s'ils n'ont pas été rejetés par le Parlement. Là encore, il ne peut s'agir que d'un rejet résultant d'une commune hostilité des deux Assemblées et cela pour les mêmes raisons que précédemment (30).

c) Les décrets entrent en vigueur tels que le Parlement les a adoptés. Cette hypothèse est simple; elle est réalisée lorsque l'Assemblée nationale et le Conseil de la République sont parvenus à un accord

(29) *J.O. Débats Assemblée Nationale*, séance du 26 mars 1957, p. 1843-1844 :

M. LE MINISTRE. — « Je tiens à faire une déclaration de portée générale.

Nous approchons de la fin du délai prévu par la loi pour la discussion par le Parlement des décrets qui lui ont été soumis par le Gouvernement. Etant donné les modifications que l'Assemblée Nationale va apporter aux textes, nous allons vers une nouvelle navette. Je tiens à rappeler qu'au cas où le délai arriverait à expiration, c'est-à-dire le 4 avril à minuit, avant que l'accord ne soit réalisé entre les deux Assemblées, c'est le texte modifié par l'Assemblée Nationale qui serait applicable et non pas celui qu'avait déposé le Gouvernement.

Cela résulte de l'interprétation que j'ai soutenue devant le Conseil de la République lorsque nous avons voté la loi du 23 juin 1956. Si je l'ai donnée devant le Conseil de la République, c'est parce que je savais que j'aurais plus de peine à la faire admettre par les députés.

M. LE PRÉSIDENT. — Monsieur le ministre, pour répondre à votre interprétation, je tiens à vous rappeler le protocole d'accord approuvé par le Président de l'Assemblée Nationale et par le Président du Conseil de la République, par lettre du 14 décembre 1956 et par le président du Conseil, par lettre du 18 décembre 1956.

Ce protocole stipule notamment :

« Si le délai de quatre mois imparti au Parlement à compter du dépôt du décret sur le bureau de l'Assemblée Nationale vient à expiration pendant que le décret est en instance d'examen à l'Assemblée Nationale ou au Conseil de la République, l'absence de décision de l'une ou l'autre Assemblée vaut, de sa part, reprise intégrale du décret dans le texte du Gouvernement ».

Ce n'est pas exactement votre interprétation.

M. DEFERRE. — Monsieur le président, le texte dont vous venez de donner lecture vaut en cas d'absence de décision Or, en l'état, à partir du moment où l'Assemblée Nationale s'est prononcée, il n'y a pas absence de décision; il s'agit donc de deux notions tout à fait différentes... Etant donné la disposition du texte de la Constitution qui donne à l'Assemblée Nationale un pouvoir plus étendu qu'au Conseil de la République, je pense que la décision de l'Assemblée Nationale doit être prise en considération.

M. LE PRÉSIDENT. — Monsieur le ministre, le protocole a précisément été établi pour interpréter ce texte.

« La décision du Parlement d'approbation intégrale et définitive du décret dans le texte du Gouvernement peut résulter — précise le protocole — au terme des quatre mois suivant le dépôt du décret sur le bureau de l'Assemblée Nationale, du désaccord persistant entre les deux Assemblées, c'est-à-dire de la non-identité de leurs dernières décisions, expresses ou implicites ».

Je ne saurais donc admettre votre interprétation, Monsieur le ministre. »

Sauf erreur de notre part, M. Defferre avait lui-même soutenu, le 8 juin 1956, la thèse qu'il condamne le 27 mars 1957, cf. *J.O. Débats Conseil de la République* 1956, p. 1025-1026.

En dehors des passages cités au cours des débats, le protocole est entouré du plus grand mystère. Il nous a été impossible d'en obtenir le texte.

(30) Un texte rejeté expressément par l'Assemblée Nationale seule pourrait donc acquérir valeur juridique. En votant la loi-cadre ainsi rédigée, l'Assemblée Nationale a admis inconsciemment peut-être qu'il puisse en être ainsi. Il est possible d'éviter en fait une situation aussi dangereuse : soit que le Gouvernement renonce à publier le décret en attendant qu'une proposition de loi discutée d'urgence fasse prévaloir la volonté de l'Assemblée Nationale, soit en mettant les choses au pire, que l'Assemblée Nationale vote une motion de censure contre le Gouvernement si celui-ci l'a défiée en publiant le décret.

exprès sur un texte différent du texte gouvernemental. Dans ce cas seulement, il y a véritablement *modification*.

Enfin, à l'appui des solutions proposées, on peut également invoquer l'article 5 de la loi-cadre.

Ce texte dispose que « les décrets prévus aux articles 3 et 4 entrent en vigueur dès leur publication au *Journal Officiel* mais ne deviennent définitifs qu'après accomplissement des formalités de procédure et de délai prévues à l'article 1^{er} ». En combinant cette formule avec celles de l'article 1^{er}, alinéa 7, on obtient les hypothèses suivantes :

1° Le Parlement (les deux Assemblées) rejette les décrets. Le Gouvernement devra publier au *Journal Officiel* l'acte constatant cette annulation. Il serait intéressant de savoir quelle en serait la forme.

2° Le Parlement a modifié par accord des deux Chambres le texte initial des décrets : le Gouvernement, dans un nouveau décret, constate l'approbation du Parlement sous réserve des modifications contenues dans le nouveau décret (31).

3° Dans tous les autres cas, à notre avis, un décret constaterait que les décrets en cause ont acquis valeur définitive, soit par approbation expresse, soit par approbation tacite (v. alinéas 6 et 7 de l'article 1^{er} et explications précédentes). Il serait certainement contraire à la loi du 23 juin 1956 de substituer au texte initial déjà en vigueur un texte voté par l'Assemblée nationale seule ou d'en retrancher des passages rejetés par cette Assemblée ou même d'annuler ainsi tout un décret déjà « en vigueur ».

Quelle est donc la nature juridique de « décrets » aussi extraordinaires ?

C. — NATURE ET RÉGIME JURIDIQUE DES DIVERS « DÉCRETS » PRÉVUS PAR LA LOI-CADRE

Nul doute que ces décrets aient le caractère de décrets-lois si l'on retient la définition célèbre lancée en 1946 par M. Capitant sous forme d'apostrophe : « Qu'est-ce qu'un décret-loi ? C'est un décret qui modifie la loi » (32).

Mais cela ne saurait suffire : les « décrets de la loi-cadre » sont-ils

(31) V. par exemple décret 57-480 du 4 avril 1957 portant application des modifications apportées par le Parlement au décret 56-1228 du 3 décembre 1956 relatif à l'organisation des services publics civils dans les T.O.M. et les autres décrets du même jour, *J.O.*, *R.F.*, p. 3952 et suiv.

(32) V. *Ass. Const. Débats J.O.*, 6 février 1946, p. 22.

V. R. Chapus, *op. cit.* note n° 54 et J. Soubeyrol, *op. cit.*, p. 171-172.

M. Soubeyrol propose cette définition plus restrictive : « Un décret-loi est un acte capable d'abroger des lois et que le Gouvernement, à la suite d'une habilitation parlementaire, ne peut prendre que pendant un certain délai ou sous réserve d'un dépôt aux fins de ratification.

Celui-ci, avec raison, dénie alors le caractère de décrets-lois aux décrets pris en application de la loi du 17 août 1948.

soumis au régime juridique traditionnel des décrets-lois ou constituent-ils une — ou plusieurs — espèces nouvelles ? Le simple rappel de ce régime juridique traditionnel montrera l'insuffisance des solutions qu'il nous apporte pour résoudre les problèmes posés par la plupart des décrets prévus dans la loi-cadre : les décrets-lois sont des actes administratifs et sont soumis au même régime juridique (recevabilité du recours pour excès de pouvoir, *C.E.* 10 février 1950, Gicquel, R. 100, *Concl.* Chenot ; Garrigou, *C.E.* 16 mars 1956, D. 1956-253, *Concl.* Laurent), aussi longtemps qu'ils n'ont pas été expressément ratifiés par une loi ou validés par une disposition législative spéciale. Ils acquièrent alors valeur législative (*C.E.* 9 mars 1951, Guiolet D. 1952-474, note J. Quermonne) (33).

En quoi ces principes peuvent-ils recevoir application ici ?

a) *Décrets prévus à l'article 1^{er} de la loi du 23 juin 1956.*

Ceux-ci n'entrent en vigueur qu'après avoir été soumis au contrôle parlementaire. Et ensuite, expressément ou tacitement (par application des alinéas 6 et 7 de l'article 1^{er}), ils ont reçu l'approbation du Parlement. Le problème de la ratification se pose donc ici de façon très particulière. Les décrets doivent être considérés comme approuvés lorsqu'ils entrent en vigueur et cela en raison même des procédures définies dans la loi-cadre, procédures qui ne sont pas celles de la ratification législative.

Le contenu de ces décrets a valeur législative, bien que recouvert d'une enveloppe appelée décret. Mais leur forme n'est pas celle des décrets ordinaires. Elle reflète les procédures fixées dans la loi-cadre, procédures qui organisent les rapports entre le Parlement et le Gouvernement selon des règles particulières et exceptionnelles en vue de réaliser une œuvre déterminée. Le protocole d'accord auquel nous avons fait allusion traduit les rapports particuliers qui s'établissent ainsi entre les Pouvoirs publics. Si bien qu'on ne peut plus dire que ces décrets soient des actes émanant d'une autorité administrative.

Cette seconde considération, jointe à la précédente qui reconnaît valeur législative au contenu des « décrets » visés à l'article 1^{er}, nous conduit à décider que le recours pour excès de pouvoir est irrecevable (34). Il n'en serait autrement que si le requérant alléguait que le texte publié au *Journal Officiel* n'est, ni le texte adopté par le Parlement, ni le texte gouvernemental, lorsque celui-ci a été retenu par application des dispositions de l'article 1^{er}, alinéas 6 et 7.

(33) Il serait intéressant de comparer le raisonnement qui a conduit à l'arrêt Guiolet avec celui tenu par M. Landron dans ses conclusions préalables à l'arrêt Hubert, *C.E.*, 30 septembre 1955, R. 450.

Sur la validation d'actes administratifs par référence législative spéciale, v. *C.E.*, 4 janvier 1956, Veiss et vingt autres arrêts *R.D.P.* 1956, p. 615 et *R.D.P.* 1957, p. 163.

(34) On pourrait observer certaines analogies avec les décrets portant codification d'un ensemble de textes ; exemple : le Code électoral du 1^{er} octobre 1956. « L'enveloppe » est un décret mais les textes codifiés gardent leur nature juridique initiale.

Le recours ne serait d'ailleurs pas dirigé contre un « décret pris en application de la loi-cadre », mais contre « un acte émanant d'une autorité administrative », acte entaché d'une illégalité flagrante et contre lequel on pourrait, peut-être, invoquer utilement la théorie de l'inexistence (35).

Il serait abusif et inexact d'en conclure que le Conseil d'Etat admettrait ainsi la recevabilité des recours contre les décrets eux-mêmes. De même, il serait faux de croire que le Conseil d'Etat admet le recours pour excès de pouvoir contre les lois, lorsqu'il consent à examiner la requête d'un citoyen soutenant que le Gouvernement a fait imprimer au *Journal Officiel* un texte autre que celui adopté comme loi par le Parlement (36).

On peut se demander comment la solution que nous proposons est conciliable avec les termes de l'article 1^{er}, 4^o, alinéa 2 : « Les décrets pris en vertu du présent article pourront modifier, abroger, reprendre sous forme de *rèlements* les dispositions législatives existantes ».

Cette formule est une survivance du texte initial de l'article 1^{er} tel qu'il figurait dans le projet de loi-cadre. Le projet prévoyait une procédure plus expéditive que le texte actuel. On pourrait croire, selon la jurisprudence classique du Conseil d'Etat, que les décrets non ratifiés auraient conservé le caractère d'actes administratifs. Nous pensons cependant que l'intention des auteurs du projet était de mettre leurs textes à l'abri de toutes possibilités de recours et de les rendre inattaquables. Dans ces conditions, en renonçant à les mettre en vigueur avant l'expiration du délai de trois mois laissé au Parlement pour examen, les auteurs du projet considéraient ensuite leurs textes comme expressément ou tacitement approuvés et donc insusceptibles de recours. Mais pourquoi l'emploi du mot règlement ? Nous ne sommes pas loin de penser qu'il s'agissait d'une manœuvre des légistes (37) pour faciliter l'adoption du projet. Nous avons dénoncé plus haut le faux apparentement établi par la loi entre les décrets de l'article 1^{er} et les décrets fondés sur la loi du 17 août 1948; en attribuant aux premiers le nom de *rèlements* qui convient aux seconds on maintenait la confusion. S'il n'y a pas eu manœuvre, l'emploi du mot règlement peut signifier ceci : le Gouvernement pourra stipuler expressément que certains des textes proposés conserveront même après accomplissement des formalités prévues à l'article 1^{er} le caractère de *rèlements* administratifs. Cela est très possible, mais il n'en reste pas moins qu'après le 1^{er} mars 1957 les matières ainsi réglementées ne pourront plus l'être que dans les termes du Droit commun. Toute autre solution permettrait au Gou-

(35) Ce problème est lié à celui des rectificatifs; v. *R.D.P.* 1946, note Jèze, p. 176 et suiv. *Juris. classer administratif*, fasc. 105, n^o 64 et suiv.

(36) L'arrêt *Desreumaux*. — C.E. 3 novembre 1933, D. 1934.3.36, note Gros, offrait l'occasion d'une telle distinction. Mais le Conseil d'Etat a commis à cette époque la confusion que nous dénonçons.

(37) Légistes : fonctionnaires des services d'études, de contentieux...

vernement de prolonger sans limites les pouvoirs exceptionnels qu'il tient de la loi-cadre.

b) *Décrets prévus aux articles 3 et 4.*

Il faut distinguer pour ces décrets quels sont leur nature et leur régime juridiques, d'une part, au moment de leur entrée en vigueur (publication au *J.O.*) et, d'autre part, après accomplissement des formalités prévues à l'article 1^{er} de la loi (v. art. 5).

1° *Dès leur publication au « Journal Officiel ».* — Il s'agit à partir de ce moment de décrets-lois, mais ils ont le caractère d'actes administratifs, et, en théorie, ils sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir. En réalité, on ne voit pas bien l'intérêt de la solution; est-ce que telles décisions non définitives pourraient constituer des « décisions faisant grief » ? Ou bien elles seront soumises aux procédures prévues par la loi et deviendront définitives, ou elles seront anéanties. Il n'en serait pas moins prudent pour les éventuels requérants de former le recours dans le délai de deux mois à compter de la publication au *Journal Officiel* (38).

2° *Après accomplissement des formalités prévues à l'article 1^{er} les « décrets » deviennent définitifs* dans leur texte original ou tels que modifiés par le Parlement et ils sont alors insusceptibles de recours comme les décrets de l'article 1^{er}, ou ils sont rejetés par le Parlement, toute tentative pour en poursuivre ultérieurement l'application serait une illégalité.

c) *Décret relatif au statut du Togo (art. 8).*

Le problème juridique est ici au moins aussi complexe que dans le premier cas. L'emploi du mot décret dans cette affaire traduit un manque d'imagination ou la pauvreté de notre vocabulaire juridique. En élaborant ce statut, le Gouvernement Français renonçait à administrer le Togo « comme partie intégrante de son territoire ». L'acte affectant le statut en Droit international ne pouvait plus être considéré comme acte d'une autorité administrative française. Nous ne saurions dire si ce sont ces considérations qui ont fait écarter le contrôle parlementaire. Ce qui est certain, c'est qu'en organisant un referendum sur ce statut, en donnant la parole au peuple togolais, la France lui attribuait l'exercice de la souveraineté dont il n'avait antérieurement que le titre (39). En élaborant ce statut, la France agissait pour le compte du Togo — ou pour le compte des Nations Unies, si l'on pense, à tort, que les Nations Unies sont titulaires de la souveraineté sur ces territoires.

(38) Les délais sont prolongés si les requérants résident outre-mer (cf. article 50, arrêté du 31 juillet 1945). Trois mois si les requérants résident outre-mer, mais alors se posera en plus le problème de la promulgation locale...

(39) Cf. notre étude : « La souveraineté dans les territoires sous tutelle », *R.G.D.I.P.*, 1954, n° 3 p.

d) *Décrets prévus pour le Cameroun (art. 9).*

La technique adoptée ici est celle initialement prévue pour les décrets visés à l'article 1^{er}. Le projet de loi ne prévoyait rien pour le Cameroun et lorsque son cas fut retenu on ne pensait pas prendre des décisions affectant le statut international du Territoire, mais simplement introduire des réformes comparables à celles envisagées pour les T.O.M. et l'on resta au texte initial de l'article 1^{er}, en portant cependant le délai d'examen à quatre mois. Les observations présentées pour le projet d'article 1^{er} sont donc valables ici (v. *supra*).

Mais connaissant l'évolution des faits et l'adoption pour le Cameroun d'un statut plus « avancé » (40) que celui du Togo, on peut se demander si l'on ne doit pas reconnaître aux deux décrets la même nature juridique, bien que le second ait été soumis à une procédure différente : avis de l'Assemblée territoriale nouvellement élue et non referendum, intervention du Parlement pour l'approbation du statut. Quoi qu'il en soit, le décret adopté est certainement insusceptible de recours devant le Conseil d'Etat.

Il nous paraît utile, après l'examen des différents cas correspondant aux divers décrets, de tenter un regroupement des propositions ci-dessus. L'ensemble peut se résumer ainsi :

« Ces décrets sont autant de procédés originaux d'élaboration du droit. Ce ne sont ni des lois, ni des décrets, si l'on s'en tient aux éléments purement formels qui permettent de définir ces deux catégories d'actes juridiques. Ce sont des actes juridiques innommés ou, plus exactement, dénommés à tort « décrets ».

La loi est la forme normale dans laquelle le Parlement « fait le Droit ». Dans nos institutions, la loi n'est soumise à aucun contrôle juridictionnel, elle est l'œuvre du souverain.

Le décret est la forme normale dans laquelle le Président du Conseil (exceptionnellement le Président de la République) agissant de concert avec ses ministres, ou l'un d'eux, fait le Droit.

Mais, comme le fait observer M. Eisenmann, la valeur ou rang des normes est fonction, et de la qualité de l'organe qui les édicte, et de la procédure suivant laquelle elles sont édictées (41). C'est ainsi que le décret a une valeur inférieure à la loi et ne saurait donc y contredire; tel est l'objet du contrôle exercé par le juge administratif sur les décrets et sur les actes administratifs en général. Lorsque le Parlement autorise le Gouvernement à modifier par décret ses propres lois, la compétence du juge administratif subsiste dans la mesure où les actes du Gouvernement restent en la forme de véritables actes administratifs, mais le

(40) Le statut du Cameroun est contenu dans le « Décret » 501 du 16 avril 1957. Comparer avec l'amendement Kotono rejeté par le Conseil de la République; v. *J.O. Débats Conseil de la République*, 12 juin 1956, p. 1053.

(41) Ch. Eisenmann, *Cours de Droit Administratif*, Doctorat 1953-1954, p. 247.

contrôle de légalité exercé sur ces décrets se trouve reporté aux limites fixées par la loi d'habilitation.

Au contraire, le contrôle du juge administratif disparaît si ces actes, malgré leur appellation de décrets, ne peuvent plus être considérés comme des actes administratifs : tel est le cas des décrets visés à l'article 1^{er} et aux articles 3 et 4 de la loi-cadre après accomplissement des formalités prévues à l'article 1^{er}. Le Parlement a décidé, par le vote de cette loi, de considérer comme règles de Droit les textes soumis à ces procédures. Il n'appartient plus au juge d'apprécier une légalité que le Parlement a admise expressément ou tacitement (validation et non ratification au sens strict).

Le contrôle du juge disparaît également si l'acte émanant du Gouvernement Français peut être considéré comme accompli pour le compte d'une collectivité publique non française (décrets relatifs au Togo et au Cameroun) (41 bis).

Ces décrets sont donc très différents des décrets-lois classiques qui, avant ratification, sont, sur le plan formel, des actes essentiellement administratifs et qui, après ratification, perdent tout caractère de décret pour être absorbés dans les formes incontestables de la loi de ratification.

En admettant que la Haute Assemblée adopte, pour l'une ou l'autre catégorie des décrets examinés, une attitude différente de celles que nous envisageons, les requérants pourraient-ils invoquer utilement l'inconstitutionnalité des décrets ?

Une intervention de notre éminent collègue, M. Teitgen, peut faire naître le doute à ce sujet : « Je me demande, dit-il, si le Conseil d'Etat n'a pas raisonné de la manière que voici : j'accorde à vous, Gouvernement qui me le demandez, cette loi de pleins pouvoirs dans les termes où vous me la demandez, mais il est bien entendu que je contrôlerai la constitutionnalité de chacun des décrets que vous me présenterez en exécution de cette loi de pleins pouvoirs et que je me poserai pour chacun de ces décrets la question de savoir, non pas s'ils sont conformes à la loi de pleins pouvoirs et à ses prévisions, mais s'ils sont conformes à la Constitution, et c'est de cette comparaison, non pas du décret et du texte de loi de pleins pouvoirs, mais du décret et de la Constitution, que je déduirai ma décision ; alors, demandez des pouvoirs aussi larges que vous le voudrez, peu m'importe : en eux-mêmes, ils sont sans conséquence immédiate. C'est dans l'exécution que j'exercerai la réalité de mon contrôle.

« Si telle était la vérité, je serais inquiet, car alors tous ces débats, tous ces projets que nous exposera le Gouvernement, toutes ces réformes dont nous discuterons ne seront finalement énoncés et formulés à la

(41 bis) Il en est autrement pour les actes de pure administration. Cf. l'article 4 A 1° des accords de tutelle.

tribune que sous réserve d'une approbation ultérieure de légalité que formulera souverainement le Conseil d'Etat. Et peut-être que la montagne, finalement, accoucherait d'une souris... » (42).

Nous ne partageons pas ces craintes. N'alléons pas les mobiles de haute politique d'une assemblée qui reste, à certains moments de l'histoire, le « dernier refuge de l'Etat » (43), mais simplement sa jurisprudence dans l'arrêt Fédération nationale de l'Eclairage et des Forces motrices (C.E. 10 novembre 1950, p. 549) : « Le moyen tiré par la Fédération requérante des termes du préambule de la Constitution est inopérant à l'égard d'un acte pris par le Gouvernement en application des dispositions d'une loi en vigueur ». Considérant que viennent éclairer les conclusions du Commissaire du Gouvernement, Agid : « Entre le décret attaqué et le préambule s'interpose comme un écran la loi du 11 juillet 1938. C'est directement, en vertu de ce texte, qu'a été pris le décret attaqué, c'est ce texte seul qui constitue la base légale de l'acte qui vous est soumis, dès lors la seule question de constitutionnalité qui pourrait se poser concernerait non pas le décret mais la loi elle-même ».

Nous ne croyons pas un instant que le Conseil d'Etat modifie sa jurisprudence sur le « non contrôle » de la constitutionnalité (44) des décrets pris conformément aux lois en vigueur, ni à plus forte raison qu'il admette le contrôle de la constitutionnalité des lois elles-mêmes (45).

En ce domaine, le droit positif (celui appliqué par les tribunaux) est tel qu'un décret peut être inconstitutionnel en Droit pur mais cependant « légal ». Tel serait le cas des décrets de la loi-cadre.

TROISIÈME PARTIE

LE PROBLÈME DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI-CADRE

La divergence entre les techniques prévues par la loi-cadre et les principes constitutionnels ne pouvait échapper aux parlementaires dont certains, par ailleurs, sont toujours hostiles au système des décrets-lois.

Il n'appartenait certainement pas au Gouvernement de dévoiler les

(42) J.O. Débats Ass. Nat., 20 mars 1956, p. 1072.

(43) V. J. Rivero : « Le juge administratif : un juge qui gouverne », D. 1951, chr. p. 21.

P.M. Gaudemet : « L'arrêt Hublin », in R.P.D.A. 1956, p. 86.

(44) V. M^{lle} J. Lemasurier : *La Constitution de 1946 et le contrôle juridictionnel du législateur*, p. 193 et suiv.

(45) V. Fédération des Conseils des parents d'élèves des Ecoles publiques; C.E. 10 juillet 1954; Sirey 1954.2.1, note J. Debaussy.

objections d'ordre constitutionnel auxquelles pouvait se heurter le projet de « loi-cadre » qu'il soumettait au Parlement. Le projet qui avait la caution d'un avis du Conseil d'Etat ne faisait pas la moindre allusion, ni dans l'exposé des motifs, ni dans les articles, aux problèmes constitutionnels particuliers qu'il soulevait par rapport aux lois de pouvoirs spéciaux antérieures.

Sans suspecter la pureté des intentions gouvernementales et pleinement convaincu de l'urgence et de l'opportunité des réformes projetées, nous trouvons excessif, bien que tardif, le zèle développé à certains moments pour persuader les parlementaires de la parfaite constitutionnalité des techniques juridiques adoptées. Zèle tardif, car M. le ministre de la France d'outre-mer laissera développer largement les griefs d'inconstitutionnalité au cours des discussions générales à l'Assemblée de l'Union française (46), à l'Assemblée nationale (47), au Conseil de la République (48) sans vraiment les combattre. Il attendra la discussion sur l'article 2 au Conseil de la République (49) pour engager la bataille de la constitutionnalité. M. Defferre reprendra son offensive le 12 juin 1956 et essaiera de faire dire aux sénateurs eux-mêmes que les « décrets sont constitutionnels ». Le 20 mars 1957, lors de l'examen des décrets par le Parlement, le ministre — zèle excessif — s'érigera en défenseur de la Constitution en déclarant : « La loi ne peut prévoir des mesures contraires à la Constitution et nous avons eu ici une discussion sur la constitutionnalité de la loi du 23 juin 1956 qui a été admise par tout le monde. » La réalité est un peu différente, c'est avec cette réalité qu'il faut prendre contact.

Estimant que la thèse de la constitutionnalité de la loi-cadre a été défendue avec le maximum de force par M. le ministre de la France d'outre-mer, nous lui emprunterons ses arguments juridiques (A), réservant pour plus tard l'argument de fait : l'urgence. La thèse de l'inconstitutionnalité a été soutenue par les parlementaires mais avec des argumentations de valeur juridique inégale dont il conviendra de faire la synthèse tout en les complétant (B).

A. — LA THÈSE GOUVERNEMENTALE SUR LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI-CADRE

La thèse gouvernementale peut être considérée comme se divisant en deux branches d'inégale importance :

a) Dispositions relatives aux Territoires d'outre-mer : la loi du 23 juin 1956 participe des lois-cadres au sens strict et des lois de pouvoirs spéciaux « classiques » ;

(46) *J.O. Débats Ass. U.F.* 1956, p. 231 et suiv.

(47) *J.O. Débats Ass. Nat.* 1956, 1069, 1072 et passim.

(48) *J.O. Débats Conseil de la République* 1956, p. 1026-7 et 1050-51, et passim.

(49) *J.O. Débats Ass. Nat.*, 26 mars 1957, p. 1845.

b) Dispositions relatives aux Territoires sous tutelle : le législateur n'est pas tenu par les prescriptions constitutionnelles.

a) M. Defferre aborde directement l'argument majeur toujours invoqué par les adversaires des décrets-lois et décrets assimilés : l'article 13 de la Constitution : « L'Assemblée nationale vote seule la loi, elle ne peut déléguer ce droit. » (Thèse de la Délégation) (50). « Mais, dit-il, le texte qui vous est soumis ne demande en aucune façon une délégation du droit qui appartient au Parlement. En effet, ce que je vous demande de m'autoriser à faire n'est pas de prendre des décrets lois, mais de prendre des textes à caractère réglementaire ».

(50) V. R. Chapus, *op. cit.*, p. 986 et suiv., p. 996, et J. Soubeyrol, p. 177 et suiv.

Les éléments du problème sont bien connus, ce qui ne veut pas dire que les solutions proposées soient toujours satisfaisantes. On retrouve ici les inévitables articles 3 et 13 de la Constitution et les deux théories de la délégation et de la délégalisation. Certains auteurs, tel M. Chapus, les rejettent l'une et l'autre pour leur préférer avec M. Rivéro (H. Berthélémy et Rivéro, *Cinq ans de réformes administratives*, p. 8-10) la solution qui consiste à dire que le Parlement « suspend objectivement, au profit du Gouvernement, le principe de la hiérarchie des actes juridiques ». Selon la formule de M. Soubeyrol « qu'il admette l'une ou l'autre des deux premières théories l'esprit est à la torture ». Cela reste vrai même pour la dernière explication. D'ailleurs, les partisans de celle-ci reconnaissent eux-mêmes que cette solution — dont le grand avantage est de cadrer avec la jurisprudence du Conseil d'Etat qui voit dans les décrets-lois non ratifiés des actes administratifs — ne permet pas plus que la précédente de conclure à la constitutionnalité d'une loi autorisant le Gouvernement à agir par décrets-lois (Chapus, p. 999-1000). M. Chapus rejette la thèse de la délégation car elle viole directement l'article 13 de la Constitution. Il n'admet pas la théorie de la délégalisation « car elle n'a été imaginée qu'en raison de ses avantages sur le plan de la constitutionnalité » et que, d'autre part, elle est une fraude à la Constitution pour faire échec à l'article 13.

(Il rejette notamment, avec M. Pinto, la comparaison entre cette délégalisation et la déconstitutionnalisation des articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 par la loi du 14 août 1884. M. Pinto (*Rev. de Dr. Publ.* 1948, p. 532) conteste cette comparaison en observant que sous la Constitution de 1875 l'organe constituant se confond pratiquement avec l'organe législatif. Si on néglige cette nuance, il est difficile de se montrer pointilleux sur la valeur constitutionnelle des lois de pouvoirs spéciaux).

Plusieurs des arguments ci-dessus ne peuvent-ils être retournés contre la théorie de la suspension de la règle de hiérarchie des normes ? L'un des avantages essentiels de celle-ci n'est-ce pas d'être en harmonie avec la Jurisprudence du Conseil d'Etat ? Il ne paraît pas plus critiquable de retenir une théorie pour ses avantages sur le plan de la constitutionnalité que d'en proposer une autre pour ses avantages sur le plan jurisprudentiel. Depuis la loi du 17 avril 1948 et ses développements, la thèse de la délégalisation ne traduit-elle pas le « droit positif » vu à travers les avis du Conseil d'Etat et les écrits des membres de la Haute Assemblée ?

La théorie défendue par M. Chapus appelle d'autres réserves. La valeur ou rang des normes étant fonction, d'une part, de la procédure suivant laquelle elles sont édictées et, d'autre part, de la qualité de l'organe qui les édicte (V. *supra* Eisenmann, *op. cit.*), on ne voit pas comment cette valeur peut être changée si l'on ne change pas la qualité de l'organe édictant, en admettant que la procédure ne varie pas. Reconnaître au Parlement le pouvoir de suspendre le principe de la hiérarchie des normes, c'est lui reconnaître le pouvoir de modifier les compétences définies par la Constitution. Il nous paraît que cette théorie se heurte aux mêmes objections de principe que celle de la délégation, car au fond ce qui importe, ce n'est pas de reconnaître à un organe le pouvoir de mettre sur ses actes l'étiquette loi, lorsque la Constitution ne l'y autorise pas, mais bien, tout problème d'étiquette mis à part, de lui donner un pouvoir d'édicter des normes ayant une valeur juridique égale à celle des actes émanant d'une autorité constitutionnellement supérieure.

Il est intéressant de noter que la querelle prend un intérêt nouveau depuis la publication des décrets du 4 avril 1957 autorisant les Grands Conseils et les Assemblées territoriales à prendre des délibérations pouvant abroger ou modifier certaines dispositions législatives antérieures. Ainsi, des décrets pris en application de la loi-cadre donnent une valeur simplement réglementaire à des textes qui avaient valeur législative. V. articles 29-30 D. 57-458 et article 31 D. 57-460 du 4 avril 1957.

On comprend ainsi parfaitement cette insolite référence à la loi du 17 août 1948, déjà signalée (V. *supra*). Le ministre aborde alors tout naturellement le problème de la délimitation entre le domaine législatif et le domaine réglementaire. Il argumente :

« Si le Gouvernement s'arrogeait le droit (de procéder à cette délimitation), alors il violerait peut-être l'article 13 de la Constitution, mais il ne s'arroge pas ce droit, il vous demande de vous prononcer et de dire : « Nous autorisons le Gouvernement à traiter cette question par voie réglementaire... ainsi nous respectons l'article 13, car le Gouvernement n'entend pas se servir d'un droit qui ne lui appartient pas, il vous demande une autorisation que vous lui donnerez. »

M. Defferre prévoit aussitôt l'objection : « Le Parlement peut-il accorder ce droit ? » Il poursuit immédiatement : « Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 février 1953 (51), indique que « le législateur peut en principe déterminer souverainement la compétence du pouvoir réglementaire, qu'il peut à cette fin décider que certaines matières relevant de la compétence du pouvoir législatif entreront dans la compétence du pouvoir réglementaire. Les décrets pris en ces matières peuvent modifier, abroger ou remplacer les dispositions législatives... » M. Defferre esquive par quelques phrases vagues l'article 72 de la Constitution (v. *J.O.*, Débats C.R. 1956, p. 1027, première colonne, dernières lignes) ; il fait observer que le projet de loi présenté, dans son article 1^{er}, précise « clairement les intentions du Gouvernement. »

Cela signifie : il s'agit bien d'une loi-cadre au sens strict.

Là encore, l'avis du Conseil d'Etat est d'un précieux concours : « Si certaines matières sont réservées à la loi, soit en vertu de dispositions de la Constitution et de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 dont les principes ont été réaffirmés dans le préambule de la Constitution, que si, dès lors, le législateur ne peut étendre à ces matières la compétence du pouvoir réglementaire, il peut se borner à poser les règles essentielles en laissant au Gouvernement le soin de les compléter ». Voilà l'argument suprême en faveur de la thèse de la loi-cadre. La loi-cadre posera donc les principes, les décrets fixeront « les modalités et les conditions d'exécution ».

Un dernier argument devait rassurer les sénateurs (et tous les membres du Parlement) : « Non seulement le Gouvernement a indiqué ses intentions, mais il soumettra les décrets au contrôle du Parlement », délicatesse dont n'avaient pas fait preuve, en général, les gouvernements précédents lors de la présentation de requêtes de même nature...

Un peu plus tard, lorsqu'un orateur fera observer que si les décrets visés à l'article 1^{er} de la loi-cadre n'entrent en vigueur qu'après avoir

(51) *Revue de Dr. Public* 1953, p. 170 et suiv.

été soumis au contrôle du Parlement et de l'Assemblée de l'Union française, ceux prévus aux articles 4 et 5 du projet, en revanche, sont applicables dès leur publication au *Journal Officiel*, M. Defferre déduira d'abord de cette intervention la reconnaissance implicite « que les décrets pris en vertu de l'article 1^{er} sont constitutionnels ». Ensuite, le ministre expliquera que les décrets du second groupe sont purement réglementaires, car ils sont applicables immédiatement mais non encore définitifs..., s'ils étaient définitifs il est absolument évident que nous ne serions plus dans le domaine du réglementaire... ». Il établira un parallèle entre ces dispositions de la « loi-cadre » et celles des lois du 17 août 1948 et du 11 juillet 1953, parallèle tendant à démontrer que les problèmes à régler sont du même ordre (domaine administratif, économique, financier et social), or, les lois antérieures ne prévoyaient aucune ratification ! Ainsi, dans la loi-cadre il y a une partie (la première) strictement loi-cadre, et une autre qui est une forme atténuée des lois de pouvoirs spéciaux. Ce qui suit confirme la distinction :

« Si je fais une différence entre les décrets prévus à l'article 1^{er}, d'une part, et aux articles 4 et 5 du projet, d'autre part, c'est parce que les décrets de l'article 1^{er} touchent à l'organisation *politique et administrative*, aux institutions des T.O.M., c'est-à-dire à un domaine des plus importants. Sur ce point, je voulais que le Parlement puisse se prononcer avant que les décrets ne soient applicables, tandis que s'agissant du domaine économique, administratif et financier je me suis *référé à ce qui a été fait dans le passé*, c'est-à-dire aux lois du 17 août 1948, 11 juillet 1953, 14 août 1954, 2 avril 1955, 6 août 1955 qui, toutes, contiennent des dispositions *analogues* à celles qui existent dans les articles 4 et 5 du projet qui vous est soumis. » (*J.O.*, Débats C.R., 1956, p. 1051).

b) Il reste les *décrets relatifs aux Territoires sous tutelle*. M. Defferre aura l'occasion de déclarer au cours des débats consacrés à ces décrets : « Il n'est pas douteux que le Togo et le Cameroun sont des Territoires sous tutelle dans lesquels la Constitution française n'est pas applicable. A cet égard, un avis rendu par le Comité juridique de l'Union française en date du 13 avril 1948 ne laisse place à aucune équivoque » (52).

Tels sont les arguments juridiques développés par le représentant du Gouvernement pour soutenir la thèse de la constitutionnalité de la loi-cadre : loi-cadre au sens strict ou loi de pouvoirs spéciaux plus anodine que les précédentes, car elle réserve les droits du Parlement.

Il nous reste à montrer l'insuffisance ou l'inexactitude de ces arguments qui ne permettent pas d'expliquer le vote massif en faveur de la loi-cadre.

(52) *J.O. Débats Ass. Nat.*, 1957, p. 408. Séance du 30 janvier.

B. — RÉFUTATION DE LA THÈSE GOUVERNEMENTALE (53)

Le projet de loi-cadre a été arrêté après consultation du Conseil d'Etat, il est vraisemblable qu'il a reçu son assentiment. Les anciens ministres de la France d'outre-mer (MM. Teitgen et Buron, notamment) n'ont pas manqué de faire remarquer que le Conseil d'Etat s'était toujours opposé dans le passé à l'utilisation des lois de délégation ou des lois-cadres pour la réalisation de réformes dans les structures d'outre-mer (54).

Mais, le Conseil d'Etat ne fait-il pas application ici de la théorie des lois-cadres exposée dans son avis du 6 février 1953 selon laquelle, même dans les matières réservées à la loi par la Constitution ou par la tradition constitutionnelle républicaine, le Parlement peut se borner à poser les règles essentielles, laissant au Gouvernement le soin de les compléter par décrets ? C'est la thèse gouvernementale.

a) *La loi du 23 juin 1956 n'est pas une loi-cadre.*

La rédaction même de la loi du 23 juin 1956 implique cette solution. Le Parlement, sauf en matière électorale, ne prend aucune décision, même de principe. On trouve constamment les formules : « Des décrets pourront... Le Gouvernement pourra par décret... ».

Le Gouvernement est libre juridiquement de faire ou de ne pas faire les réformes évoquées, tout au plus, s'il se décide à agir, la loi

(53) Depuis le début des débats sur le projet de loi-cadre jusqu'à la fin des discussions relatives aux décrets d'application, les positions des parlementaires sur le problème de constitutionnalité se sont groupées selon les trois tendances suivantes :

1° Les indifférents aux problèmes juridiques — le plus grand nombre — pour ceux-ci, seule l'opportunité politique était à considérer.

2° Ceux qui ont parfaitement senti les obstacles constitutionnels contre lesquels butait le projet de loi-cadre. Ceux-ci, après avoir salué les principes avec émotion ont admis qu'en état d'urgence, le salut de la République devenait la Loi suprême. La plupart des parlementaires accordant une certaine importance aux problèmes juridiques ont adopté cette attitude (*J.O. Débats Ass. Nat.*, 20 mars 1956, p. 1070, intervention de M. Senghor qui admet d'ailleurs curieusement que de simples décrets suffisent à régler le régime électoral. Intervention de M. Teitgen, p. 1072; de M. Mamadou Dia, p. 112 et suiv. *Au Conseil de la République* : *J.O. Débats*, juin 1956. Intervention de M. Monichon, p. 958 et suiv. et surtout p. 1051).

3° Les irréductibles, ceux qui ont nié l'état d'urgence ou qui, par conviction ou par manœuvre, ont fait leur cette devise : « Périclisse la République, plutôt qu'un principe ». Il y eut peu d'irréductibles (v. *J.O. Débats C. Rép.*, 7 juin 1956, intervention de M. Jean David, p. 996, mais surtout l'important discours de M. Josse, p. 997 et suiv.).

Malgré leur vote favorable, les parlementaires n'ont pas voulu laisser ignorer leurs préoccupations d'ordre constitutionnel. Ils ont eu le sentiment de donner au Gouvernement des autorisations qui ne respectaient ni la lettre, ni l'esprit de la Constitution. Ce sentiment transparaît, modestement, dans la rédaction de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} ajouté par l'Assemblée Nationale au texte gouvernemental : « Sans attendre la révision du Titre VII... (*J.O. Débats C. R.*, 7 juin 1956, p. 959). Il est regrettable qu'on ait ensuite remplacé ce texte par les mots « sans préjuger la réforme attendue du Titre VIII... ». Cette réserve était doublement insuffisante : les techniques retenues par la loi-cadre aussi bien que certaines des réformes qui allaient être adoptées « préjugeaient » la révision de la Constitution.

(54) *J.O. Débats Ass. Nat.*, 20 mars 1956, p. 1072.

lui fixe quelques vagues lignes de conduite. Ainsi, la notion de loi-cadre contenue dans l'avis du Conseil d'Etat doit-elle être écartée. Elle aurait pu cependant conduire fort loin. N'a-t-on pas expliqué les prérogatives du Chef de l'Etat en matière de législation coloniale sous la III^e République en disant qu'en agissant ainsi par décret, il ne faisait qu'exécuter la loi (le sénatus-consulte du 3 mai 1854), conformément aux prescriptions de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (55).

S'il n'y a pas une véritable loi-cadre, n'y a-t-il pas une loi de pouvoirs spéciaux analogue dans ses dispositions à celles déjà intervenues et même plus anodine en raison du contrôle obligatoire exercé par les Assemblées ?

b) *Ce n'est pas une loi de pouvoirs spéciaux « comme les autres ».*

La « théorie » du domaine réglementaire par « nature » (56) invoquée par le Gouvernement pour soutenir la constitutionnalité de la loi-cadre, spécialement dans ses articles 3 et 4, permet-elle d'assimiler ceux-ci aux dispositions contenues dans les lois du 17 août 1948, 11 juillet 1953 et 14 août 1954 ?

Nous n'entrerons pas dans la querelle qui oppose le Conseil d'Etat et les auteurs (v. Chapus, *op. cit.*, p. 990; Soubeyrol, *op. cit.*, p. 174-178) sur le caractère arbitraire ou réel de ce domaine réglementaire par nature. Constatons simplement que l'esprit a dû venir au secours de la nature et que le législateur a révélé ce « droit naturel réglementaire ».

Mais, quelle que soit la technique par laquelle le Parlement fait varier les frontières entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, sa liberté d'action est limitée par les dispositions expresses de la Constitution et la tradition constitutionnelle républicaine.

Cette délimitation constitutionnelle n'existe que de manière tout à fait exceptionnelle en Droit métropolitain. Les constituants n'en voyaient point la nécessité, pensant avoir condamné à jamais la technique des décrets-lois par l'article 13. Il en est tout autrement en Droit d'outre-mer. La délimitation ici est nettement établie, le système défini à l'article 72 fixe les domaines respectifs de la loi et des décrets (décrets de type particulier) : dernier vestige, en somme, des décrets-lois, d'où les formes spéciales qui entourent ces actes. Ainsi la Constitution établissait un système intangible (sauf révision constitutionnelle) d'édiction du Droit d'outre-mer : la loi et les décrets de l'article 72 (et les textes réglementaires nécessaires à leur application).

Les auteurs de la loi du 17 août 1948 ont eu conscience de ce barage constitutionnel, ils l'ont montré en excluant les Territoires d'outre-

(55) Lagrange, *op. cit.*, p. 19.

(56) Plaisante nature, observe M. Donnedieu de Vabres; v. « L'article 13 et les décrets-lois », D. 1953.I.137; v. aussi J. Lemasurier : « Contribution à l'étude du domaine réglementaire en Droit positif », *Revue administrative*, 1956, p. 373.

mer du champ d'application de la loi (art. 11). Ainsi, par un paradoxe étrange, les formes d'élaboration du Droit devenaient plus simples en Métropole qu'outre-mer ! Encouragé par l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953, le Gouvernement obtiendra dans les lois du 11 juillet 1953 et 14 août 1954, plus de liberté à cet égard. Toutefois, les deux textes comporteront cette garantie suggérée par l'avis du Conseil d'Etat : « Les décrets prévus... pourront modifier ou abroger les dispositions législatives en vigueur *sans qu'il puisse être porté atteinte aux matières réservées à la loi, soit en vertu de la Constitution, soit par la tradition constitutionnelle républicaine* (art. 7, 3° et 5° de l'article unique). Ces réserves se sont évanouies dans la loi du 23 juin 1956.

Les conséquences sont particulièrement graves en ce qui concerne l'article 1^{er} de la loi du 23 juin 1956. En effet, les réformes envisagées relèvent expressément du domaine de la loi d'après l'article 72, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Il ne peut y avoir ni délégalisation, ni suspension de la règle de la hiérarchie des normes, il y a délégation (57) et ainsi l'article 1^{er} de la loi est une violation de l'article 13 et de l'article 72 de la Constitution, mais en même temps, il permet de violer les articles 74, 76, 77, 78 et 86.

Le législateur aurait transgressé les règles constitutionnelles s'il avait lui-même réalisé ces réformes sans procéder aux consultations prévues par l'article 75 (58). Il y a donc cumul d'infractions : non respect des formes et violation des règles de compétence. Nous sommes bien au delà de l'unique et banal grief d'inconstitutionnalité fondé sur l'article 13 que l'on invoquait contre les premières lois de pouvoirs spéciaux prises sous la IV^e République. La loi-cadre est muette à ce sujet et pour cause ! Selon les déclarations amères de M. Josse au Conseil de la République : « La loi-cadre ne se borne pas à faire échec, comme beaucoup d'autres lois (que nous avons d'ailleurs votées), à quelques défenses inconstitutionnelles, elle se substitue à la Constitution dans son titre VIII, elle l'anéantit » (J.O., Débats C.R. 1956, p. 998-999) (59).

(57) V. note n° 50.

(58) L'absence de consultations des Assemblées territoriales a été vivement ressentie dans les Territoires d'outre-mer (J.O. Débats Ass. Nat., 1956, p. 1070) : l'intervention de M. Senghor). Le Gouvernement a peut-être moins redouté la lenteur de la procédure que les difficultés politiques qui pouvaient en résulter. On ne saurait dire, d'ailleurs, qu'il les ait parfaitement évitées : refus de voter les budgets locaux et le budget général de l'A.O.F., déclarations acrimonieuses de certains élus africains.

(59) Il faut reconnaître cependant que ce n'est pas le premier texte qui porte atteinte à des dispositions constitutionnelles autres que celles de l'article 13. La loi du 2 avril 1955 constitue à cet égard un précédent remarquable. Outre une large délégation du pouvoir fiscal — la coutume sur ce point paraît établie — le Gouvernement a été chargé de procéder par décret à la « Réforme budgétaire » qui devait être réalisée par une loi « organique » ! (article 16 de la Constitution). V. G. Morange, article précité R.S.L.F. 1956 ; voir aussi les interventions du député communiste A. Tournaud à l'Assemblée Nationale (Débats relatifs à la loi de Finances 1957, J.O. Débats Ass. Nat., séance du 20 novembre 1956, p. 4937 et suiv.). Les communistes développent autant de zèle à défendre la Constitution qu'à pourfendre le régime qu'elle établit.

Les articles 3 et 4 de la loi-cadre n'échappent pas aux critiques faites à l'article 1^{er}.

Parmi les mesures qu'ils prévoient, certaines se rapportent ou peuvent se rapporter à l'organisation administrative des Territoires; l'article 72, alinéa 1^{er}, de la Constitution, réserve cela à la compétence du Parlement. Nous avons vu qu'elle était sur ce point l'interprétation du Conseil d'Etat (v. *supra*). En ce qui concerne les autres mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés aux articles 3 et 4, ou bien il s'agit de mesures nouvelles exigeant une loi dans les conditions posées à l'article 72, ou bien il suffit d'introduire outre-mer des dispositions législatives métropolitaines par décret d'extension (art. 72, alinéa 2) ou d'édicter des mesures particulières (art. 72, alinéa 3). En prévoyant des décrets d'extension élaborés dans les conditions fixées aux articles 3 et 4 et soumis aux procédures de l'article 1^{er}, l'article 5 de la loi-cadre viole la Constitution en instituant une technique différente... et plus complexe !

Fera-t-on valoir que, grâce à la procédure de contrôle instituée par l'article 1^{er}, le Parlement n'est pas dessaisi ? Un point est certain : il y a inconstitutionnalité dès l'instant où l'on ne respecte pas rigoureusement les dispositions claires de la Constitution, mais en outre, l'analyse que nous avons faite précédemment de l'article 1^{er}, 4^o, alinéas 6 et 7 montre que le pouvoir de dernier mot est bien reconnu au Gouvernement en cas de silence ou de désaccord des Assemblées. On peut même ajouter que cet article viole les règles constitutionnelles définissant les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, et aussi entre l'Assemblée nationale et le Conseil de la République, puisque celui-ci peut manœuvrer pour faire triompher le texte gouvernemental malgré l'opposition de l'Assemblée nationale.

On ne saurait justifier les procédures retenues dans la loi-cadre en disant que le législateur pourrait toujours annuler les décrets pris par le Gouvernement : en dehors des difficultés et des lenteurs inhérentes aux procédures spéciales prévues par la Constitution, il y a des décisions, des options politiques, qui sont irréversibles.

Il nous reste à examiner les dispositions relatives aux Territoires sous tutelle (60).

c) En principe, les dispositions de la Constitution s'appliquent aux Territoires sous tutelle.

Selon la thèse gouvernementale, la Constitution ne s'appliquerait pas à ces Territoires; le problème de la constitutionnalité de la loi-cadre ne se poserait donc pas.

L'avis du Comité juridique de l'Union française cité par M. Defferre

(60) V. *Rev. Jur. et Pol. de l'U. franç.*, 1948, p. 242 et suiv.

n'apporte pas une réponse aussi catégorique (61). Il s'en dégage, au contraire, que la Constitution régit ces Territoires dans la mesure où ses dispositions n'ont rien de contraire à la Charte, ni aux Accords de Tutelle. En conséquence, les réformes susceptibles d'affecter leur statut devraient être réalisées conformément à l'article 75 de la Constitution :

« Les statuts respectifs des membres de la République et de l'Union française sont susceptibles d'évolution.

« Les modifications de statut et les passages d'une catégorie à l'autre dans le cadre fixé par l'article 60, ne peuvent résulter que d'une loi votée par le Parlement après consultation des Assemblées territoriales et de l'Assemblée de l'Union ».

Ainsi ces articles de la loi-cadre ne respectent pas la Constitution.

Comment concevoir que, malgré tant de griefs d'inconstitutionnalité, le Parlement ait voté cette loi à une très forte majorité dans ses deux Chambres ?

Toute la réponse à cette question est donnée avec une parfaite clarté dans ces phrases de M. Defferre : « Je veux répondre à ceux qui, du haut de cette tribune, ont fait appel à notre conscience de législateur et ont fait appel à vous en particulier, Mesdames et Messieurs les sénateurs en vous disant : Vous êtes les gardiens de la Constitution (?) et vous devez avoir conscience du rôle que vous avez à jouer.

« Certes, ce rôle est important, mais aujourd'hui, je veux faire appel à votre conscience d'hommes politiques et vous dire qu'en cet instant, c'est peut-être du sort de l'Union française que vous avez à décider. » C'était le « *Salus Reipublicæ, suprema lex* ». L'urgence l'emportait sur la Constitution.

*
**

L'exception d'urgence contre l'exception d'inconstitutionnalité. — Tous les débats relatifs à la loi-cadre se sont déroulés dans ce climat d'urgence. Il n'est pas un orateur qui ait fait une intervention de quelque importance sans y faire allusion, la plupart pour justifier ou pour excuser leur vote favorable, très peu pour contester l'urgence et s'opposer au texte gouvernemental. Mais certains, tel M. Senghor, ont fait observer que l'application des procédures prévues par la Constitution n'aurait peut-être pas exigé des délais beaucoup plus longs que ceux nécessaires pour le vote de la loi-cadre et l'adoption définitive des décrets d'application.

(61) Il faudrait également citer l'article 6 autorisant les Assemblées des territoires ou de groupe à prévoir des sanctions pénales pour réprimer les infractions à la réglementation qu'elles édicteront, le chef de territoire ou de groupe recevant pouvoir, sur proposition de l'Assemblée, de fixer l'échelle des peines, pour chaque catégorie d'infractions. Nous laissons le soin aux spécialistes du Droit pénal de porter la condamnation, mais les avis antérieurs du Conseil d'Etat rendent plus que douteuse la conformité de ce texte avec l'article 72 qui réserve au Parlement « la législation criminelle et le régime des libertés publiques ».

Ainsi, déjà bien connue en droit administratif (62) où elle s'intègre dans la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles (63), admise également en droit privé (64), la notion d'urgence pénètre dans le droit constitutionnel. A vrai dire, le fait n'est pas nouveau. Le régime de l'état de siège, politique ou militaire, prévu dans plusieurs de nos Constitutions permettait de suspendre légalement l'application de certaines normes constitutionnelles dans des circonstances où, précisément, l'urgence ne permettait pas au « Droit commun » de développer sa solennelle lenteur (64 bis). Le défaut de nos constituants modernes est de croire ou de nous donner l'illusion que leur œuvre est valable quelles que soient les circonstances. Ou, n'est-ce pas plutôt sagesse profonde et la secrète pensée qu'il vaut mieux laisser aux autorités civiles le soin de trouver les solutions que les circonstances appellent, plutôt que de mettre dans la Constitution le moyen d'en suspendre les effets ? Quoi qu'il en soit, la III^e et la IV^e Républiques semblent nourrir une égale méfiance à l'égard de l'état de siège. L'article 7 nouveau de la Constitution ne contredit pas cette affirmation. En 1955, l'état d'urgence a été institué par la loi du 3 avril comme substitut de l'état de siège, n'est-ce pas la vieille méfiance du pouvoir civil à l'égard des militaires ?

Mais les périls qui menacent la République ne sont pas seulement le fait des ennemis du régime au dehors ou à l'intérieur, les Etats modernes sont encore plus souvent ébranlés par les maux économiques, financiers et sociaux. Dès lors, les lois de pouvoirs spéciaux qui, à des degrés divers, réalisent des violations de la Constitution destinée à régir un Etat dans des circonstances normales ne trouvent-elles pas leur justification, au sens le plus strict du mot, dans les mobiles qui ont guidé leurs auteurs : le salut du peuple ? Salut que l'urgence, les circonstances exceptionnelles, rendent impossible par les voies juridiques ordinaires ? La Doctrine a déjà répondu affirmativement à cette question (65).

La difficulté essentielle ici est d'apprécier l'urgence ou les circonstances exceptionnelles afin de savoir à partir de quel moment et jusqu'à quel point l'exception d'urgence l'emporte sur l'exception d'inconstitutionnalité. En effet, si l'urgence « produit un effet dissolvant du formalisme, la prise en considération de l'urgence ne saurait en aucune manière équivaloir à un « coup de force consciemment accompli » (Vasseur). Tous les auteurs sont d'accord sur ce point (66). En droit administratif comme en droit privé, il appartient au juge de résoudre

(62) Gabolde : *Essai sur la notion d'urgence en droit administratif français*, thèse doct., Paris 1951 et Chr. Dalloz, 1951, p. 41 et suiv.

(63) A. Mathiot : « La théorie des circonstances exceptionnelles » in *L'évolution du Droit public*. Sirey 1956.

(64) « Urgence et Droit civil », par M. Vasseur, *Revue trimestrielle de Droit civil*, 1955, p. 406 et suiv.

(64 bis) R. Drago : *L'état d'urgence et les libertés publiques*, R.D.P. 1955, p. 695 et s.

(65) R. Chapus, *op. cit.*, p. 1001.

(66) A. Mathiot, *op. cit.*, p. 421; M. Vasseur, *op. cit.*, p. 426.

ce délicat problème. Mais en droit constitutionnel français, il n'existe point de juge compétent pour apprécier à la fois la constitutionnalité des lois, l'urgence et les effets de celle-ci sur celle-là. Le Parlement est seul juge. Tantôt, il ne reconnaît l'urgence qu'après avoir constaté des désordres graves dans tous les aspects de la vie de l'Etat (67), tantôt il proclame l'urgence pour prévenir (68), par une action rapide, les dangers que ferait courir à la République l'élaboration trop lente de réformes ardemment espérées.

C'est cette dernière démarche intellectuelle qui, vu l'urgence, permet de conclure à la « constitutionnalité » (69) de la loi-cadre.

Les citoyens non juristes apprécieront, sans doute, la tranquillité d'esprit que leur apporte une Constitution qui laisse aux seuls élus du peuple la lourde responsabilité d'apprécier dans quelle mesure l'urgence permet de déroger aux règles constitutionnelles.

Les juristes, même si l'opportunité des réformes réalisées apaise leurs scrupules, s'inquiéteront, qu'après dix années d'expérience, la IV^e République en soit déjà réduite à laisser modifier sa Constitution par décret (70).

Il n'est pas bon de jeter trop souvent le voile sur les statues des dieux...

Jean ROCHE,

*Professeur agrégé à la Faculté de Droit
de l'Université de Caen,
détaché à l'Institut des Hautes Etudes
de Dakar.*

(67) Lois du 3 avril 1955 et du 16 mars 1956 pour l'Algérie.

(68) Il bénéficie du précieux concours du Conseil d'Etat (avis du 27 février 1956 sur le projet de loi-cadre). Le Conseil d'Etat peut être ainsi amené à donner son avis sur l'urgence. Il l'a fait *a posteriori* dans un avis du 14 février 1947 à propos de l'acte du 1^{er} novembre 1945 dit « Ordonnance fédérale » par lequel le haut-commissaire en Indochine se reconnaissait qualifié pour exercer à titre provisoire le pouvoir législatif. Le Conseil d'Etat a estimé « qu'il n'y avait pas un état de nécessité suffisante pour justifier des pouvoirs extraordinaires en matière législative et réglementaire » (Voir *Etudes et Documents* 1956, p. 74).

(69) Il serait préférable de dire : « Qui permet de reconnaître la validité des normes contenues dans la loi-cadre », la constitutionnalité ne pouvant s'apprécier que par référence à la Constitution.

(70) M. Coste-Floret nous invite à l'indulgence en ces termes : « A la décharge des auteurs de la loi-cadre et des députés qui l'ont votée on peut indiquer l'urgence de l'événement et une sorte d'accord tacite du Parlement pour procéder à une modification constitutionnelle dans le même sens. » (Projet de révision constitutionnelle, rapport n° 4663, p. 13, séance du 26 mars 1957).

L'ÉCONOMIE DE L'A.O.F.

DEPUIS LA GUERRE

L'administration a entrepris depuis le début de l'hiver dernier d'établir, selon les principes les plus modernes, une comptabilité économique pour la Fédération. Celle-ci ne sera pas utilisable avant de longs mois. Il est bon, tant pour l'établissement de ces comptes que pour faire en attendant le point de la situation, de rassembler tous les documents que nous possédons — relevés statistiques, études de comptabilité économique, même si ceux-ci pèchent par leurs méthodes, leurs insuffisances d'information, leurs domaines limités et leurs contradictions — de les rendre homogènes et d'en faire la synthèse.

Il s'en dégage une idée de la structure, du fonctionnement et de l'économie de la Fédération (1), qui, si elle est insuffisante pour l'établissement d'une politique économique efficace, n'en offre pas moins d'intérêt en attendant l'étude exhaustive de l'administration, qui nous semble indispensable.

I. — STRUCTURE ET ORGANISATION DE L'ÉCONOMIE DE L'A.O.F.

§ 1. — *Les principaux agrégats.*

Pour 1951, la valeur marchande de la production de la Fédération a été selon nous de 222 milliards CFA, celle du produit disponible (production + aide nette de la métropole) de 256, et le montant des revenus disponibles pour les particuliers de 191 (cf. tableau n° 1). Soit, si l'on divise par le nombre d'habitants, une production par tête de 12.000 CFA, un produit de 13.000 et un revenu disponible de 10.000 francs environ.

Ces évaluations doivent être acceptées avec beaucoup de précautions. Les principes de la comptabilité sous-évaluent l'auto-consommation de brousse, qui est primordiale en A.O.F. : produits et services vendus ou consommés sur place sont estimés à leur valeur marchande

(1) Cette étude est très proche du chapitre 3 du cours d'économie tropicale fait à l'Institut des Hautes Etudes à Dakar pour le certificat de Droit et Coutumes d'outre-mer, qui paraîtra sous peu.

TABLEAU N° 1. — COMPTES GLOBAUX

I. — REVENUS PRIVÉS AVANT TAXATION OU REVENUS DISTRIBUABLES

Salaires	46
Revenus des exploitations artisanales et paysannes :	
Réels	82
Monétaires	46
Revenus des entreprises	15
Secours et subventions	1
Revenu du travail à l'extérieur	1
	<u>191</u>

II. — PRODUCTION INTÉRIEURE PRIVÉE ET PUBLIQUE BRUTE

Valeur de la production au coût des facteurs :	Valeur nette au coût des facteurs :	<i>Primaire</i> (agriculture) :
Revenus disponibles 191	Valeur nette ajoutée par entreprises (marge : achats aux autres secteurs = revenus + amortissements. 37	Exploitations traditionnelles 108
— Secours et subvention .. 1	Valeur nette ajoutée par les exploitations 129	Entreprises modernes 3
— Revenus de l'extérieur . 1	Valeur nette ajoutée par le secteur public (salaires publics) 26	Exploitations publiques ... 1
+ Amortissements 3		<u>112</u>
	<u>192</u>	<i>Secondaire :</i>
		Construction 14
		Entreprises industrielles et mines 7
		Artisanat industriel et minier 11
		<u>32</u>
	Valeur au prix marché :	<i>Tertiaire</i> (commerce, banques, trad. et local) :
	Correction pour impôts directs 22	Entreprises 41
	Correction pour ventes du secteur public 8	Exploitations artisanales .. 12
		Exploitations publiques ... 5
		Domestiques 1
		Fonction publique 19
		<u>78</u>
	<u>222</u>	<u>222</u>

III. — PRODUIT FÉDÉRAL BRUT

Valeur marchande de la production 222	Epargne :
Epargne non réelle 8	Accumulation de biens réels 43
Excédent des importations sur les exportations (aide nette de l'extérieur) 26	Monnaie et exportation de capitaux .. 8
	<u>51</u>
	Auto-consommation 79
	Consommation privée 88
	Consommation publique 38
	<u>256</u>

locale, ce qui fait qu'un même panier de provisions composé de biens africains peut valoir deux à trois fois plus cher à Dakar qu'à cinq ou six cents kilomètres de là. Ces principes peuvent donc sembler critiquables ; leur adoption n'en est pas moins nécessaire pour éviter des contradictions et permettre de dégager notamment les marges bénéficiaires des intermédiaires. De plus, nos données statistiques sont fort imprécises ; les agrégats ci-dessus sont calculés à partir de chiffres qui, dépassant 10 milliards ne sont vrais qu'à 10 %, situés entre 10 et 5 qu'à 20 % et inférieurs à 5 qu'à 50 % près.

§ 2. — *La production.*

✧ La production se caractérise par la prédominance du primaire (agriculture), la faiblesse du secondaire (mines, industries de transformation) et l'importance relative du tertiaire (commerce, transports, administration publique et privée) qui est beaucoup plus développé que le secondaire contrairement à une idée couramment répandue selon laquelle le secondaire se développerait avant le tertiaire. Ceci est vrai, que l'on prenne comme indice la population employée ou la valeur marchande de la production. ✧

La population active du primaire est difficile à évaluer : on ne connaît qu'approximativement la population de la brousse et il n'y a pas de limite nette entre population active et population inactive. On peut avancer qu'il y a une dizaine de millions d'éleveurs, agriculteurs et pêcheurs traditionnels, hommes et femmes, jeunes et vieux, auxquels s'ajoutent environ 200.000 salariés agricoles.

Dans le secondaire — contraste — la population active dépasse de peu semble-t-il 200.000 personnes : travaux publics et bâtiments 50.000 personnes, industries de transformation 20.000, mines 20.000, indépendants 2.000, et un peu plus de 100.000 artisans traditionnels (soit environ 5 pour 1.000 de la population africaine, un peu plus de 1 % de la population active de brousse) qu'il est du reste arbitraire de séparer des paysans.

La population active du tertiaire peut être évaluée à 350.000 personnes environ : salariés du commerce 60.000, indépendants 150.000 (ici encore la distinction entre artisans et paysans est très difficile), salariés des transports 40.000, transporteurs indépendants 1.000 (pour autant qu'il soit admissible de faire une distinction entre transporteurs et commerçants puisque la majorité des camions sont possédés par des entreprises commerciales), fonction publique 60.000 (dont administration 45.000, services sociaux 15.000) et domestiques 30.000.

Si on prend comme indice non plus la population active mais la valeur de la production, l'inégalité subsiste ; mais le primaire a une importance moindre que précédemment car la valeur marchande de

« la production des paysans est faible ; la part du tertiaire au contraire est surévaluée parce que les salariés, fonctionnaires et employés de commerce ont des revenus supérieurs à ceux des paysans et même des ouvriers du secondaire. Pour une production de 222 milliards, valeur marchande, la part du primaire est de 112 milliards (51 %) , celle du secondaire de 32 milliards seulement (14 %) — les mines ne représentent pas même 1 % — et celle du tertiaire 78 milliards (35 %).

— Cette structure de la production a plusieurs causes dont il est d'ailleurs fort difficile de préciser l'importance relative :

« — La dépendance de l'A.O.F. à l'égard de la métropole en particulier et de l'extérieur en général est une cause bien connue et effectivement importante. Les pays septentrionaux tendent à fabriquer des biens manufacturés et l'A.O.F. des produits primaires ; pour assurer l'échange des produits tropicaux contre les fabricats européens, les transports et le commerce se développent, d'où l'importance du primaire et du tertiaire ;

— Mais, autre cause importante aussi, le faible développement économique du primaire, qui empêche la division du travail et par là même le développement du secondaire. En effet on a constaté qu'à mesure que le développement économique se poursuivait, nombre de tâches qui autrefois se faisaient à la ferme ou à la maison, s'effectuent en usine, augmentant par là la part du secondaire ;

— Le développement économique lui-même : historiquement dans tous les pays, le capitalisme commercial a précédé le capitalisme industriel. Ce fut vrai pour l'Europe où l'on a constaté que le développement du commerce a eu lieu avant celui de l'industrie. De même en A.O.F. on peut noter qu'avec l'accroissement des revenus et le développement économique les échanges tendent à augmenter entre les différentes régions ; d'où un nouveau développement du tertiaire ;

— L'immensité du pays. Elle oblige à développer les moyens de transport et à étoffer les services commerciaux qui sont autant d'activités tertiaires ;

— Enfin l'interventionnisme étatique, à but social, économique et politique (la création ou le renforcement de toutes les collectivités locales notamment) qui s'accompagne d'un appareil gouvernemental important.

Cette production est le fait d'entreprises modernes de type occidental gérées généralement par des européens quelquefois par des Libanais, rarement par des Africains, d'exploitations traditionnelles africaines et d'exploitations publiques (cf. tableaux 1, 2 et 3).

La part des exploitations paysannes et artisanales est primordiale : 129 milliards sur 192 (67 %) — si on évalue la production au coût des facteurs — dont : de 105 à 110 milliards pour l'agriculture, l'élevage et la pêche (mil 9 milliards, arachide 12, igname 12, café 10,

TABLEAU N° 2. — PRODUCTION PRIVÉE

RECETTES (marges brutes)		DÉPENSES	
a) ENTREPRISES MODERNES.			
Entreprises de commerce, banque et assurances.		Achat de biens et Services :	
Export-Import	32	Entre sous-secteurs de la Fédération pr. m.	7
Services aux particuliers et entreprises de l'extérieur	1	Au secteur public	5
Locations et autres services aux particuliers de la Fédération	3	A l'extérieur :	
Services aux entreprises des autres sous-secteurs pr. m.	1	Biens intermédiaires	7
	<u>36</u>	Frais accessoires de congé et autres services	2
Entreprises de construction :			<u>14</u>
Pour le secteur public	12	Amortissement	3
Pour les entreprises	5	Impôts	8
	<u>17</u>	Revenus :	
Entreprises de l'industrie, des mines et des transports :		Salaires	
Pour les entreprises des autres sous-secteurs pr. m.	6	Africains	12
Pour les particuliers :		Européens	7
Africains	2	Revenus des professions non commerciales	2
Européens	1	Bénéfices industriels et commerciaux (après impôts) :	
	<u>3</u>	Pour la consommation	2
Entreprises agricoles :		Pour les investissements	11
Pour les particuliers et autres entreprises :			<u>34</u>
Pour l'exportation	3		
	<u>3</u>		
Total	<u>59</u>	Total	<u>59</u>
b) EXPLOITATIONS ARTISANALES ET PAYSANNES.			
Paysans :		Paysans et intermédiaires solde réel :	
Auto-production	74	Pour autoconsommation	79
Ventes de produits :		Pour accumulation	3
Exportations officielles	24	Achat de biens et services :	
Exportations clandestines	1	Importés	4
A l'intérieur de la Fédération :		Aux transporteurs	2
Aux Africains	8	Au secteur public	1
Aux Européens	2	Usure et loyers :	
	<u>35</u>	Aux Africains	1
Intermédiaires : commerçants et artisans :		Aux entreprises	1
Marge des commerçants et transporteurs	14		<u>9</u>
Usure et loyers	2	Solde monétaire pour consommation, épargne	46
Artisanat :		Domestiques :	
Monétaire	4	Solde monétaire	1
Réel	8		
Domestiques	<u>20</u>		
	<u>1</u>		
Total réel	<u>82</u>	Total réel	<u>82</u>
Total monétaire	<u>56</u>	Total monétaire	<u>56</u>

cacao 10, manioc 9, élevage 9, etc. (cf. annexe n° 1) et de 20 à 25 milliards pour les activités artisanales dont il est délicat d'estimer la valeur de la production car elle est fort mal connue et son évaluation suppose une estimation de la valeur de l'heure de travail en brousse. L'autoconsommation représente peut-être 85 milliards sur 129. Les recettes monétaires 44 milliards ; celles-ci ne proviennent qu'à concurrence de 25 milliards de ventes de produits exportés ; 19 viennent de ventes à l'intérieur de la Fédération ; produits agricoles 10, biens artisanaux et services divers 9. C'est donc à tort selon nous qu'on néglige trop souvent ces recettes monétaires « internes ».

La part des entreprises et des isolés modernes est beaucoup plus faible : 37 milliards sur 192, soit 19 %. Elles sont surtout localisées dans le commerce, les travaux publics et le bâtiment, accessoirement dans les industries de transformation et l'agriculture ; en 1951, la part de celles qui étaient localisées dans l'industrie et les mines était très faible.

La part des exploitations publiques enfin est de 26 milliards, soit 14 %. Leur rôle en tant que producteur est donc loin d'être négligeable : les pouvoirs publics gèrent les exploitations dans le secteur primaire (grands ensembles agricoles), dans le secteur secondaire (électricité, etc.) et dans le secteur tertiaire (chemins de fer, postes, services automobiles) dont le montant des recettes atteint 8 milliards, soit la

TABLEAU N° 3. — SECTEUR PUBLIC

Recettes fiscales payées par :		Salaires :	
Africains	4	Africains	18
Européens	1	Européens	8
Importations	10	Pensions et subventions	1
Exportations	4		27
Entreprises	8		
	27	Dépenses externes	3
Recettes exploitation venant des :		Achats des biens intermédiaires	9
Africains	1	Epargne publique	18
Européens	1		
Entreprises	5		
Exploitations artisanales	1		
	8		
Dons et prêts de la métropole :			
Fonctionnement	10		
Investissement	12		
	22		
Total	57	Total	57

valeur des recettes des entreprises modernes du secondaire. De plus ils assurent dans une large mesure les services de santé et d'enseignement.

§ 3. — *Le répartition des revenus.*

La répartition des revenus est liée étroitement à cette structure et organisation de la production (cf. tabl. 1 et 4) :

— Les salaires représentent 46 milliards (salaire privés 19, publics 26, domestiques 1) soit 24 % ;

— Les revenus mixtes du paysannat, de l'artisanat et du petit commerce africains, 128 milliards (109 pour le paysannat, 19 pour l'artisanat et le petit commerce) soit $57 \% + 10 \% = 67 \%$.

— Les profits des entreprises et les revenus des isolés modernes, 15 milliards (13 + 2) soit 8 % ;

— Les revenus du travail de l'extérieur, 1 milliard soit $1/2 \%$;

— Les secours et subventions, 1 milliard soit $1/2 \%$.

La répartition du revenu par groupes ethniques est délicate à calculer ; si nous admettons que tous les profits et les revenus des isolés modernes échoient à des blancs, et les revenus mixtes à des noirs, la répartition est la suivante :

— Blancs, 30 milliards, soit 15 % des revenus disponibles dont : salaires publics 8, salaires privés 7, profits et revenus des isolés 15 ; mais une très large part des profits n'est pas disponible pour la consommation ; elle sert à rémunérer le capital métropolitain ou à être investie ; les profits disponibles pour la consommation ne sont donc que de 4 milliards, ce qui fait pour les Européens un revenu global de 19 milliards et non pas de 30, qui représentent 10 % et non pas 15 % des revenus des particuliers ; soit environ 315.000 francs par personne ;

— Noirs, 161 milliards, soit 85 % des revenus disponibles, dont : salaires publics 18, salaires privés 12, salaires des domestiques 1, revenus réels et monétaires du paysannat 109, revenus réels et monétaires des transporteurs et de l'artisanat 19, secours et subventions 1, revenu du travail à l'extérieur de la Fédération 1. Différence avec le revenu des blancs, ce revenu n'est pas exporté et il n'y en a qu'une très faible partie qui soit investie suivant nos critères : 6 milliards sur 161, ce qui laisse 155 milliards pour la consommation, soit environ 8.500 francs par personne.

La répartition du revenu entre citadins et campagnards fait apparaître de grandes inégalités aussi : négligeons les blancs ; admettons que les salariés noirs soient urbains dans la proportion des $4/5$, les commerçants, transporteurs et artisans, dans la proportion de $1/2$, et qu'il

TABLEAU N° 4. — AFFECTATION

a) AFRICAINS.

<i>Recettes</i>		<i>Dépenses</i>	
Salariés :		Autoconsommation :	
Des entreprises	12	Produits agricoles	71
Du secteur public	18	Produits et services artisanaux ...	8
Domestiques	1		79
	31	Achat de biens externes :	
Paysans et intermédiaires :		Biens de consommation	
Solde réel pour autoconsommation.	79	Importés officiellement	43
Solde monétaire interne	46	Importés clandestinement	4
Revenus de l'extérieur (travail) ..	1	Biens intermédiaires	3
Secours et subventions	1		50
	48	Achat de biens et services locaux :	
		Aux paysans	12
		Aux artisans	4
		Aux transporteurs	1
		Aux entreprises	2
		Au secteur public	1
			20
		Usure et loyers :	
		Aux Africains	1
		Aux entreprises	1
			2
		Impôts	4
		Epargne	3
Total réel	79	Total réel	79
Total monétaire ...	79	Total monétaire ...	79

b) EUROPÉENS.

Salaires publics	8	Achat de biens externes :	
Salaires privés	7	Biens de consommation	
Isolés et employeurs	4	Importés par les entreprises	8
		Achetés directement (bagages) ...	1
		Biens intermédiaires	1
			10
		Achat de biens et services locaux :	
		Aux entreprises	2
		Aux artisans	1
		Au secteur public	1
		Domestiques	1
		Paysans	1
			6
		Impôts	1
		Epargne	2
Total	19	Total	19

y ait ville lorsque l'agglomération dépasse 5.000 personnes, hypothèses qui minorent probablement le revenu de nos citadins.

Le revenu des villes est de 35 milliards, dont salaires, 25 et revenus mixtes, 10 ; soit, si l'on admet que la population des villes représente le dixième de la population totale, 20.000 francs par personne.

Le revenu des campagnes, 136 milliards, dont : salariés 6, intermédiaires 19, paysans 109, secours et subventions 1, revenus de l'extérieur 1, soit 7.400 francs, près de trois fois moins qu'en ville.

Toutes ces données sur la répartition des revenus entre blancs et noirs, campagnes et villes, ne peuvent être utilisées, si l'on ne veut pas faire preuve de malhonnêteté ou d'incompréhension totale, sans préciser :

1° Qu'il s'agit de moyennes en ce qui concerne le revenu des personnes ; par exemple des planteurs noirs ont un revenu qui dépasse plusieurs centaines de mille francs par personne ;

2° Qu'à côté de ces revenus disponibles, les pouvoirs publics fournissent gratuitement des prestations dont la valeur atteint 30 milliards, soit 1.700 francs par personne, qu'il est très difficile de répartir entre Africains et Européens, gens des villes et des campagnes ;

3° Surtout, que toutes ces estimations sont faites en valeur marchande et non en valeur d'utilisation ; que nombre de biens qui ont une valeur marchande nulle ou peu élevée en brousse (nourriture, habitation, récréation, etc...), ont une valeur marchande beaucoup plus élevée pour les gens des villes, Africains ou Européens, et que adopter la valeur marchande revient à sous-estimer la part de la brousse et celle des Africains en général.

§ 4. — *L'affectation du produit disponible.*

Le produit disponible de l'A.O.F. (cf. tableau n° 1) est de 256 milliards CFA. Il est supérieur à la production de la Fédération, 222 milliards grâce à l'aide nette de l'extérieur, de la métropole (26 milliards) et à l'accroissement des disponibilités (8 milliards). Ces ressources sont dans une large mesure utilisées à la consommation ; sur des disponibilités de 256 milliards, la consommation privée s'élève à 167 milliards (65 %), la consommation publique à 38 milliards (15 %), et l'épargne privée et publique à 51 milliards (20 %).

Cette consommation privée se décompose (cf. tableau n° 4) en 79 milliards d'autoconsommation, 60 milliards de biens d'origine externe, 28 milliards de biens et services locaux, achetés par ordre d'importance décroissante aux paysans, aux intermédiaires africains, aux entreprises modernes et aux pouvoirs publics. Il faut tenir compte aussi du fait

TABLEAU N° 5. — CAPITAL

ACCROISSEMENT DU STOCK DE BIENS D'ÉQUIPEMENT, DE PRODUITS EXPORTÉS OU IMPORTÉS, DU BÉTAIL, DES CONSTRUCTIONS ET DE LA MONNAIE.

<i>Recettes</i>		<i>Dépenses</i>	
Secteur public :		Secteur public :	
Epargne	18	Construction	12
		Biens d'équipement	6
			18
Secteur entreprises :		Secteur entreprises :	
Bénéfices industriels et commerciaux investis	11	Biens d'équipement	8
Amortissements	3	Construction	5
Financement externe privé	4	Accroissement du stock :	
Prêts à court terme des banques	6	— De produits exportés	
Prêts de la C.C.F.O.M.	1	— De produits importés	8
	25	Accroissement du stock de monnaie .	1
		Bénéfices exportés	3
			25
Secteur africain :		Secteur africain :	
Epargne monétaire	3	Accroissement du stock de monnaie (billets)	2
Epargne réelle	3	Importations de biens d'équipement.	1
	6	Accroissement du troupeau	3
			6
Secteur européen :		Secteur européen :	
Epargne monétaire	2	Exportation d'épargne	2
	2		2
	51		51

que les biens d'origine externe ont intégré dans leur valeur des services locaux, fournis principalement par ces entreprises modernes, pour une quinzaine de milliards.

La consommation publique est évaluée à 38 milliards (tableaux n° 1 et 3 ; 57 milliards moins 18 d'épargne et 1 de secours et subventions) ; elle peut être décomposée en 8 milliards de recettes industrielles et 30 milliards de prestations gratuites.

L'épargne apparaît comme importante ; la propension moyenne à l'épargne brute est de 20 %, ce qui est important pour un pays sous-développé dont le revenu est si bas. Mais cette épargne (cf. tableau n° 5) est largement le fait des pouvoirs publics et de l'extérieur, notamment des pouvoirs publics métropolitains ; sur 51 milliards les pouvoirs publics, grâce à l'aide métropolitaine fournissent 19 milliards, les entre-

prises 14, les banques 6, l'épargne privée métropolitaine 4, les Africains 6, les particuliers européens 2, la part de l'extérieur, secteur public, C.C.F.O.M., financement privé externe, est donc de 23 milliards (45 %).

De plus l'affectation de cette épargne est critiquable ; sur 51 milliards, 8 ont servi à constituer des stocks, 3 à augmenter les encaisses, 3 à accroître le troupeau, qui reste largement inutilisé, soit 14 milliards sans utilité immédiate ; 5 ont été rapatriés en Europe, qui correspondent non seulement à la rémunération du capital mais encore à un certain exode des capitaux, qu'il est pour ainsi dire impossible d'évaluer ; la part des capitaux qui sont tenus généralement comme étant les plus productifs pour la collectivité, n'est donc que de 32 milliards : construction 17, biens d'équipement 15, soit 63 % de l'épargne ; et encore peut-on trouver à redire à la trop grande part des constructions somptuaires administratives, commerciales ou d'habitation.

La part des Pouvoirs Publics apparaît donc comme particulièrement importante : 56 milliards (57-1 de pensions et subventions qui ne font que transiter) sur 256 milliards, soit 22 % des disponibilités. Une telle importance n'est possible que grâce à l'aide de la métropole et à une pression fiscale assez lourde (cf. tableau n° 3).

L'aide des Pouvoirs publics métropolitains s'élève à 22 milliards sur 57, soit 38,5 % des recettes publiques de la Fédération et 10 % de la valeur de la production totale.

Le poids des impôts, 27 milliards, paraît peu élevé par rapport aux disponibilités, 256 milliards (soit 10,6 %) ou à la valeur de la production fédérale, 222 milliards (soit 12,2 %). Mais le pays est pauvre. Et la charge des impôts est mal répartie ; si on excepte une partie des impôts sur les bénéfices qui viennent en déduction des dividendes payés à l'extérieur, l'impôt en effet n'est pas répercuté en dehors de la Fédération, son incidence est selon nous interne :

Impôts directs :

- Paysans, 3 milliards ;
- Salariés et intermédiaires africains, 1 ;
- Particuliers européens, 1.

Si nous admettons que les impôts à l'exportation sont payés par les cultivateurs et que les droits d'importation et les taxes sur les transactions sont répercutées proportionnellement au pouvoir d'achat des différentes catégories sociales (hypothèse certes héroïque), nous avons :

— Paysans, 9 milliards (4 milliards de droits d'exportation et 5 de droits d'importation et taxes sur les transactions) ;

- Salariés et intermédiaires africains, 8 ;
- Particuliers européens, 3 ;
- Actionnaires (à l'extérieur), 2.

D'où une charge fiscale globale, pour les :

— Paysans : $3 + 9 = 12$ milliards, sur un revenu *global* — monétaire et réel — de 111 milliards et un revenu monétaire de 37 millions, soit 11 % et 32 % ;

— Salariés et intermédiaires africains : $1 + 8 = 9$ milliards, sur un revenu global principalement monétaire de 50 milliards, soit 18 % ;

— Particuliers européens : $1 + 3 = 4$ milliards, soit 21 %.

Compte tenu de leurs revenus, la progressivité peut paraître faible ; notamment un tiers des disponibilités monétaires des paysans est absorbé par l'impôt. Surtout, la répartition de la charge fiscale à l'intérieur de ces grandes catégories est inégale ; le riche planteur noir de Côte d'Ivoire ne paye pas en impôt direct le dixième de son revenu monétaire ; le paysan pauvre de certaines régions, Haute-Volga par exemple, y consacre plus de la moitié de son revenu.

§ 5. — *Les relations entre les divers secteurs.*

Les relations entre différents secteurs peuvent être caractérisés par quatre traits : importance de l'autoconsommation, grande part de l'extérieur, et non-intégration des activités locales.

L'autoconsommation est difficile à distinguer de l'échange car le paysan et souvent l'artisan appartient intimement à plusieurs groupes : ménage, « gens » ou grande famille, village, etc., participe au patrimoine de ces différentes collectivités, reçoit et fournit des prestations aux autres membres de ces groupes. De plus, il y a des différences, suivant les régions, dans la nature, les modalités et l'importance de ces prestations, et la situation est en pleine évolution. La définition de l'autoconsommation implique donc un certaine part d'arbitraire. Nous la définirons comme la production qui est utilisée par les paysans du village ou des villages environnants liés traditionnellement. Cette autoconsommation est importante : 82 milliards sur des disponibilités globales de 256 milliards, soit 31,5 %. Elle a même une importance beaucoup plus grande si on se réfère au niveau de vie, car nos produits sont estimés d'après leur valeur marchande et non pas leur valeur d'utilisation.

En brousse elle représente beaucoup plus qu'en ville : 82 milliards sur 126, soit 65 % si nous adoptons les mêmes règles que ci-dessus

pour l'évaluation des revenus de la campagne ; cette proportion varie de plus suivant qu'il s'agit des territoires de l'intérieur ou des régions d'exportation côtières ; dans le premier cas elle peut dépasser 90 % ; dans le second cas elle est beaucoup plus faible parce que le paysan remplace nombre de biens locaux par des biens manufacturés d'importation et achète des biens alimentaires en provenance de l'extérieur ou des régions plus internes de la Fédération.

Les relations avec l'extérieur ont une importance considérable (cf. tableau n° 6).

Les importations représentent 71 milliards, soit 22 % des disponibilités totales et 41 % des seules disponibilités monétaires. Cette propension aux importations varie du reste suivant les secteurs : particuliers européens, un tiers ; entreprises, un quart ; secteur public, un tiers ; secteur africain, un cinquième. Si l'on fait abstraction de l'artisanat on s'aperçoit que les importations fournissent la presque totalité des biens d'équipement, des matières premières minérales et énergétiques, une très large partie des biens manufacturés et même une part appréciable des produits alimentaires : les produits alimentaires importés représentant 12 milliards CAF pour une production locale d'environ 80 milliards au producteur.

Les importations sont donc de nature très variée ; pour 1951, leur structure est la suivante :

- Biens alimentaires, 20 % des valeurs CAF ;
- Biens de consommation, 40 % des valeurs CAF ;
- Biens intermédiaires, 20 % des valeurs CAF ;
- Biens d'équipement, 20 % des valeurs CAF ;

la métropole représentant plus des deux tiers de ces importations, visibles ou invisibles, 51 sur 71 milliards, soit 72 %, et l'ensemble de l'Union française 81 %.

Les exportations représentent 45 milliards, 20 % de la production globale, 32 % de la production marchande. Mais alors que le domaine des importations est largement étendu, celui des exportations est restreint ; elles ne concernent que les produits agricoles et miniers, dont l'élaboration est du reste plus poussée d'année en année ; la presque totalité de la production minière — mais celle-ci est en 1951 peu importante — une large partie de la production agricole marchande, 28 milliards (Africains 25, entreprises 3) sur 38.

D'où une structure qui s'oppose à celle des importations :

Par sa composition générale :

- Biens alimentaires, 80 % FOB ;
- Biens intermédiaires, 19 % FOB.

TABLEAU N° 6. — EXTÉRIEUR

(Dépenses de l'A.O.F.)		(Recettes de l'A.O.F.)	
Importations (rectifiées)	66	Exportations (rectifiées)	45
Dépenses publiques	3	Revenus extérieurs	1
Frais accessoires de congé	2	Capitaux :	
Exportations de capitaux :		Dons et prêts publics	
Par entreprises	3	Budget	22
Par particuliers	2	Entreprises C.C.F.O.M.	1
	5	Financement privé	4
			27
		Excédent de crédits par rapport à l'ac-	
		croissement de la circulation moné-	
		taire fiduciaire et scripturale	3
Total	76	Total	76

DÉCOMPOSITION DES IMPORTATIONS.

Biens de consommation :		Importations :	
Stocks	8	Officielles C.A.F.	62
Européens :		Bagages	1
Achetés	8	Clandestines	3
Bagages	1		66
Africains :		Dont métropole	47
Officielles	39	U.F. d'outre-mer	6
Clandestines	3	Zone sterling	6
	59	Zone dollar	3
Biens intermédiaires :		Autres zones	4
Entreprises	7	Marges des entreprises	21
Secteur public	9	Impôts	10
Africains	6		
Européens	1		
	23		
Biens d'équipement :			
Entreprises	8		
Secteur public	6		
Africains	1		
	15		
Total	97	Total	97

DÉCOMPOSITION DES EXPORTATIONS.

Exportations	45	Exportations (valeur au producteur)	
dont Métropole	29	Biens alimentaires :	
U.F. d'outre-mer	5	Exportations officielles	24
Pays z.sterling	6	Exportations clandestines	3
P.Z. Dollar	1	Biens intermédiaires	2
Autres zones	4		29
		Marges des entreprises	11
		Impôts	4
		Ventes aux particuliers et entreprises	
		de l'extérieur	1
	45		45

Et par sa concentration sur quelques produits, sur 45 milliards :

— L'Arachide représente 13,5, soit 30 % ;

— Le café 9,6 milliards, soit 21 % — soit pour ces deux produits 51 % ;

— Le cacao 6,1 milliards, soit 14,6 % — soit pour ces trois produits 66 % ;

— Le palmier et ses dérivés 3,5 milliards, soit 8 % — soit pour ces quatre produits 74 % ;

— L'élevage 3 milliards, soit 6,5 % — soit pour ces cinq produits 80 % ;

— Le bois 1 milliard soit 2 % — soit pour ces six produits 82 %.

La répartition géographique est assez proche de celle des importations, bien que la part de la métropole et de l'Union française soit un peu plus faible : 65 et 75 % au lieu de 72 et 81 % ; cette différence provenant pour partie de l'afflux net de capitaux de la métropole.

Les flux des capitaux sont difficiles à saisir car ils sont immatériels et donnent souvent lieu à des compensations. On a évalué la sortie des capitaux à 5 milliards et l'entrée à 27, 23 provenant des pouvoirs publics métropolitains et 4 du secteur privé. Il semble donc y avoir un certain déséquilibre de la balance des capitaux privés (5 milliards contre 4), mais les résultats de nos calculs sont incertains ; ce déséquilibre de la balance des capitaux privés s'aggraverait dans les années de basse conjoncture où les perspectives d'investissement sont moins bonnes et où les capitaux privés ne viennent pas s'investir de l'extérieur. Il y a un excédent de la balance des capitaux publics : 23 milliards. Soit au total un excédent net de 22 milliards représentant un dixième de la valeur de la production de la Fédération, près de la moitié de la valeur des exportations.

L'extérieur, la métropole notamment, joue donc un rôle primordial : principal débouché de l'agriculture et des mines, source d'approvisionnement indispensable de toutes les activités modernes, base des activités commerciales, source primordiale des revenus publics et des investissements : sur 57 milliards de recettes publiques, la métropole en effet en fournit 12, 14 proviennent des droits de porte, et les 13 restant, une large partie provient de ses relations avec l'extérieur dans la mesure où les entreprises qui se livrent au commerce extérieur et leurs salariés et leurs clients paient des impôts. De même, sur les 51 milliards d'épargne, 23 ont leur origine dans la métropole et une large partie des 17 milliards de bénéfices et d'amortissements résultent indirectement de l'activité économique, c'est-à-dire des rapports avec l'extérieur.

Les relations économiques strictement locales sont donc peu importantes :

1° La production locale marchande à usage interne est faible ;

Autoconsommation	82 milliards	43 %
Production publique	26 —	14 %
Exportation (valeur au producteur plus marge) .	41 —	21 %
Marge sur importations (entreprises européennes et exploitations africaines)	25 —	13 %
Production marchande à usage local	18 —	9 %
Total	192 milliards	100 %

2° Le circuit économique n'est pas bouclé. Il n'y a pas une économie mais plusieurs :

— Economiquement, les rapports entre les différents secteurs sont faibles (cf. graphique n° 1) ;

— Dans une large mesure, l'industrie et le commerce travaillent pour l'exportation à partir de matières premières locales ou pour la consommation locale à partir de produits ou de demi-produits importés ;

— Les mines ne travaillent guère que pour l'exportation ;

— Les entreprises de construction et les carrières pour les pouvoirs publics et, dans une plus faible mesure, pour les entreprises ;

— Les entreprises industrielles, principalement pour les entreprises commerciales et accessoirement pour les particuliers ;

— L'agriculture pour l'exportation et dans une faible mesure pour les particuliers ;

— L'artisanat pour les particuliers africains,

et, en systématisant un peu, on peut avancer que, chacun de ces échanges a sa propre organisation commerciale et financière ; le commerce inter-africain est africo-libanais ; la traite, le commerce des marchandises de grande utilisation contre les produits du crû est le fait des grandes compagnies et des Libanais ; les biens d'équipement et les produits intermédiaires industriels sont de plus en plus vendus par des entreprises spécialisées, etc. ; les grandes compagnies sont financées par le système bancaire local, les sociétés minières et industrielles, surtout par les banques métropolitaines ; le paysannat et l'artisanat par les grandes compagnies et par le crédit coopératif.

Géographiquement, il n'existe pas une économie mais plusieurs :

- L'économie Sénégal — Mauritanie ;
- L'économie guinéenne ;
- L'économie Côte d'Ivoire — Haute Volta ;
- L'économie Dahomey — Niger ;

— L'économie soudanaise, peut-être, dans la mesure où celle-ci n'est pas pour partie un prolongement de l'économie sénégalaise et pour partie un prolongement de l'économie éburnéenne.

Les rapports sont surtout le fait du secteur public, qui prélève des impôts dans certaines de ces économies (Côte d'Ivoire) pour les redépenser dans d'autres ; les échanges entre ces économies sont peu importants : ils ne représentent sans doute pas le dixième des importations, c'est-à-dire 6 milliards ; ce sont des échanges « climatiques » — les colas de Côte d'Ivoire ou les oranges du Fouta-Djallon sont vendues par exemple au Sénégal — des mouvements de main d'œuvre et quelques décalages entre zones d'exportation et d'importation au Soudan, celui-ci exportant des produits vivriers et quelques produits de traite sur la Côte d'Ivoire, mais faisant ces importations traditionnelles par Dakar, d'où l'apparent paradoxe que les billets émis à Abidjan se retrouvent à Dakar et qu'au guichet de la banque d'émission de cette ville il rentre plus de billets qu'il n'en sort.

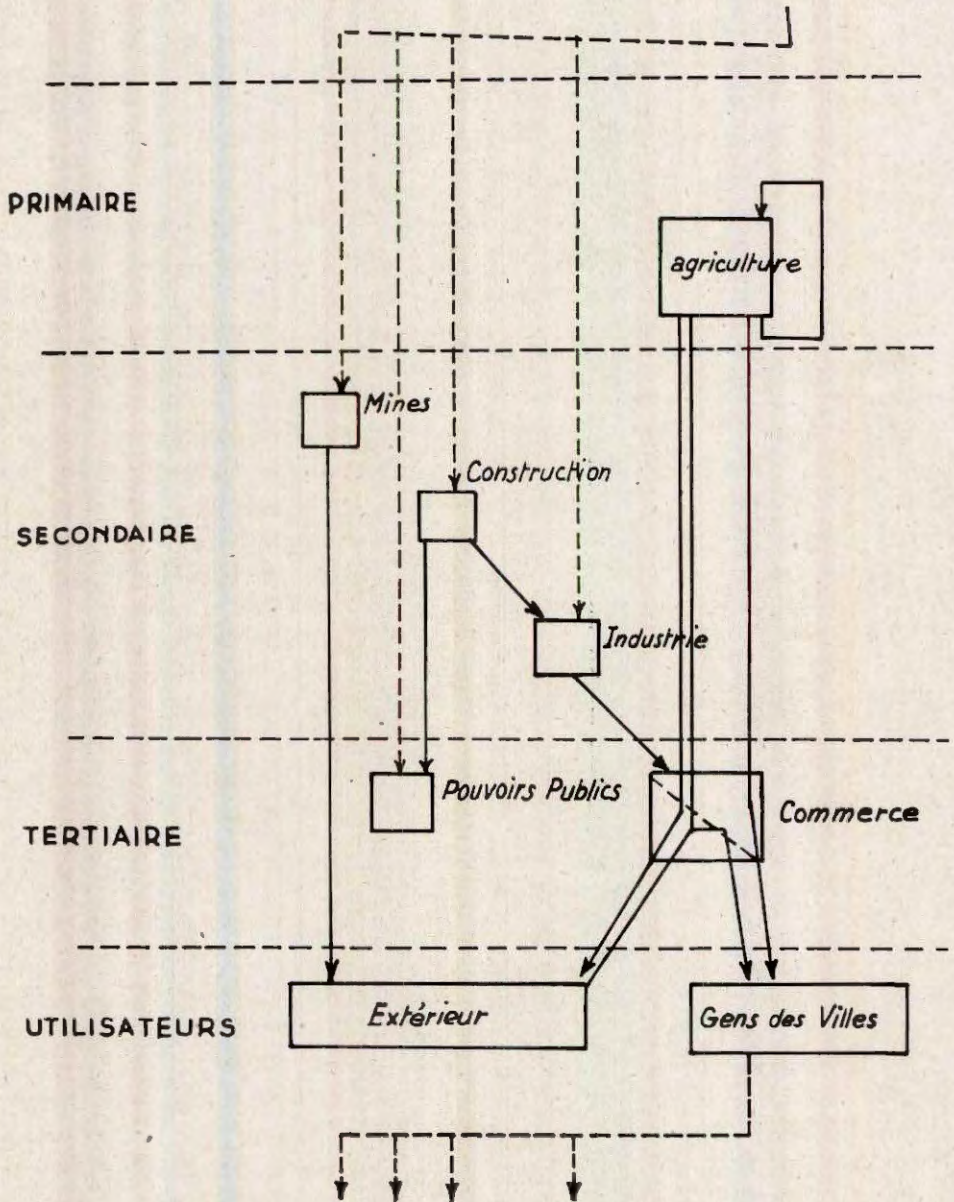
§ 6. — *La localisation des activités.*

Cette structure et cette organisation sont liées à une certaine localisation. Nous avons affaire à des économies lignes, caractérisées par :

1. Un axe principal des échanges, de l'intérieur vers la côte, qui éclate généralement en trois rameaux, les échanges transversaux offrant généralement peu d'intérêt. Le cas de la Côte d'Ivoire constitue un exemple caractéristique : le long de cet axe vont, du sud vers le nord, les biens importés, la production secondaire ou tertiaire du port ou des centres de l'intérieur, de même que les biens agricoles propres à la forêt qui sont vendus dans la savane ; du nord vers le sud, de la savane vers la forêt, le port ou les autres villes, vont les biens d'exportation, les biens alimentaires pour les habitants des villes, et les paysans des régions spécialisées dans les cultures d'exportation. Nous pouvons même relever du sud vers le nord, trois zones ou trois pays agricoles : la zone maraîchère qui s'étend autour du port et des villes, la zone des cultures d'exportation et la zone des cultures vivrières.

2. La prédominance d'un port. D'abord, celui-ci tend à éliminer les autres ; ainsi, Dakar a éliminé Rufisque en tant que port, et concur-

GRAPHIQUE N° I. — PRINCIPAUX FLUX RÉELS



rence de plus en plus Koalack. Cette élimination des ports secondaires résulte d'un certain nombre de faits : de la convergence des voies de communication internes, de leur amélioration, qui abaisse le coût des transports et permet aux marchandises d'accéder beaucoup plus facilement à ce port principal, de son meilleur équipement et de son taux de fret moins élevé. Or ces facteurs agissent d'une manière cumulative : l'augmentation du trafic du port principal conduit à l'amélioration de son équipement, des routes y accédant, et à l'abaissement du taux de fret tandis que par contre coup, les conditions dans les ports secondaires empiraient ; l'évolution est presque inexorable une fois amorcée ; le port secondaire ne peut être sauvé que s'il se trouve dans une zone productrice de matières pondéreuses ou périssables.

Ensuite, ce port principal tend à devenir le premier centre urbain ; il présente en effet des avantages fort importants pour la localisation de nombreuses activités : 1° Le commerce import-export, puisque c'est là qu'on décharge les marchandises et qu'on charge les produits du crû ; 2° Les industries élaborant les produits d'importation, qui ont avantage à s'installer au meilleur lieu d'approvisionnement en matières premières, demi-produits et biens d'équipement importés ; 3° Les industries élaborant des produits d'exportation ; toutes les fois que ces produits ne sont pas trop pondéreux ou périssables, le port constitue un point de rassemblement idéal ; 4° Enfin pour toutes les industries, quelle qu'en soit la nature, le port offre des avantages car il tend à devenir une grande ville où la main d'œuvre est plus abondante, les services publics plus efficaces et les facteurs de production sont offerts en plus grande quantité et beaucoup plus spécialisés que dans toute autre ville. Ces autres villes, situées sur l'axe commercial, ne sont que des relais du port, que des centres commerciaux accessoires servant au rassemblement des produits d'exportation et vivriers et à la distribution des produits d'importation ; éventuellement, ce sont des centres manufacturiers à vocation limitée, le dégrossissage des matières premières pondéreuses ou périssables qui seront ultérieurement acheminées vers le port.

Cependant, certains centre secondaires, Bamako, Kaolack, Bouaké, etc... dépassent ce stade. Ce sont d'abord des centres commerciaux situés dans une zone géographique avantageuse, carrefour de redistribution ; ainsi Kaolack, qui est située au centre d'une importante région productrice d'arachide, et qui joue le rôle de plaque tournante pour les produits venant du Soudan et se dirigeant soit sur Thiès, soit sur la Casamance, ou pour les marchandises provenant de Dakar et se dirigeant soit sur le Soudan soit sur la Casamance ; ainsi Bamako, qui joue le rôle de redistributeur soit vers le sud, soit vers l'est, soit vers l'ouest ; ainsi Bouaké où se concentrent les produits des environs pour l'exportation outre-mer ou pour l'acheminement vers le Soudan. Mais ces villes sont aussi des centres administratifs importants, dis-

pensateurs de pouvoir d'achat. Elles sont également (Kaolack, Bouaké) au centre de régions « riches » à pouvoir d'achat important qui permet de développer l'artisanat et la petite industrie locale, ou au centre (Bouaké) d'une région productrice de matières premières industrielles de consommation locale. Aux échanges produits du crû-fabrique importés, s'ajoutent alors et des échanges ville-campagne environnante et des échanges interrégionaux qui s'entraînent les uns les autres et donnent de l'importance à la ville et en font un pôle de développement secondaire.

3. L'intensité des échanges diminue à mesure qu'on s'éloigne du port ; l'autoconsommation prend de plus en plus d'importance. A partir d'un certain point, qui dépend de l'importance du port, de la nature des voies de communication, de la longueur du chemin jusqu'au port et de la nature du produit commercé, l'influence d'une autre zone se fait sentir ; on arrive à un point critique où il y a en quelque sorte indifférence entre plusieurs économies, entre plusieurs ports. Ces zones critiques s'étendent le long des frontières britanniques, du Ghana, du Nigeria, surtout où les voies de communication françaises sont concurrencées par les voies britanniques. Le Niger apparaît comme un territoire complètement écartelé : la voie de communication principale est Ouest-Est, le long de la frontière, alors que les échanges tendent à être attirés par les ports de la Nigéria beaucoup plus proches que Cotonou, et qui répondent à la tendance des échanges dans le sens Nord-Sud entre régions complémentaires. Autre zone critique, le centre de la Fédération, le Soudan et une large partie de la Haute-Volta, qui apparaît comme un pays perdu, écartelé entre différents ports, Dakar, Abidjan, et dans une certaine mesure Conakry et Cotonou. D'où, pour cette région, une structure spatiale assez complexe, qui peut être schématisée : 1° Par un triangle dont les sommets seraient Bamako, Mopti, Ferkéssédougou, à la limite de la Côte d'Ivoire, du Soudan et de la Haute-Volta ; de Bamako à Mopti montent les produits importés et descendent les produits de l'Office du Niger, notamment le coton ; de Mopti vers Ferkéssédougou descendent le poisson, le karité et le kapock ramassés en Haute-Volta et remontant les légumes ; de Ferkéssédougou vers Bamako vont à l'aller la cola et au retour le bétail ; à partir de Sikasso, les légumes et les grains descendent à Abidjan ou à d'autres centres secondaires de la Côte d'Ivoire. Et 2° : A partir de ce triangle, par une série de bretelles, une allant sur Dakar, une autre sur la Guinée, une troisième sur Man, une quatrième vers le Ghana et une cinquième vers le Niger. Historiquement, l'installation du chemin de fer Dakar-Niger a privilégié la relation Est-Ouest ; privilège malheureux, car il a relié des régions à vocation semblable, a nuï aux échanges traditionnels Nord-Sud et a concurrencé et réduit pendant une très longue période les relations du Soudan avec la Guinée ou la Côte d'Ivoire. L'ouverture du port d'Abidjan a rétabli les rap-

ports Nord-Sud, mais dans une certaine mesure, au détriment de Dakar et surtout des autres ports, à savoir Conakry et Cotonou.

Le lien entre la structure des échanges et la localisation des activités apparaît maintenant ; l'importance de l'extérieur a privilégié les ports, conduit à la création d'une série d'économies largement indépendantes les unes des autres, et a fait du centre de la Fédération, autrefois le nœud des échanges, un arrière-pays des ports ; cette localisation tend à maintenir la prépondérance de l'extérieur ; les activités situées dans les ports tendent naturellement à acheter et à vendre à l'extérieur ; cela est lié aussi à la faiblesse du secondaire ; on peut se demander si le développement de ce secondaire, quand il sera possible, ne présupposera pas une certaine restructuration spatiale et un certain développement des échanges interterritoriaux. Une fois que les ports et les économies lignes seront assis, il sera nécessaire de prévoir leur intégration car les diverses régions sont complémentaires et chacun n'offre qu'un trop faible pouvoir d'achat pour l'installations d'entreprises modernes. Cette heure a déjà sonné pour les grands ensembles miniers.

§ 7. — *Comparaison entre les différents territoires et les autres pays.*

Ces économies présentent entre elles et par rapport à celles des autres pays des différences et des ressemblances.

Quand on les compare entre elles, les ressemblances prédominent. L'analyse des importations et du revenu national disponible les fait ressortir.

Les importations (cf. tableau n° 7) ont une structure à peu près semblable : les biens d'équipement représentent les territoires de 15 à 22 % de la valeur des importations, les matières premières et l'énergie, de 16 à 23 %, les biens de consommation, de 35 à 40 %, l'alimentation de 16 à 29 %.

Les revenus disponibles (cf. tableau n° 8), proviennent principalement des revenus mixtes de l'agriculture et de l'artisanat ; les salaires viennent après ; les profits et les revenus des capitaux ne représentent qu'une faible part.

Cependant on peut noter un certain nombre de différences : d'abord, le niveau du revenu par tête diffère suivant le revenu des territoires ; en 1951, la Côte d'Ivoire représente 26 %, le Sénégal 25 %, la Guinée 19 %, le Soudan 15 %, le Niger 7 %, la Haute-Volta et le Dahomey, chacun 6 % et la Mauritanie 2 % du revenu. Ensuite les importations correspondent à une part plus ou moins grande du revenu territorial : la moitié pour le Sénégal, deux cinquièmes pour

la Guinée, un cinquième pour l'économie Côte d'Ivoire - Haute-Volta d'une part, et l'économie Dahomey - Niger d'autre part. Ensuite, si les exportations sont presque partout agricoles, il y a une exception pour la Guinée où le produit des mines représente une part croissante des exportations, 20 % en 1951. La balance commerciale est pour certain en excédant, pour d'autres en déficit ; pour l'ensemble Côte d'Ivoire - Haute-Volta, les exportations sont supérieures de beaucoup aux importations ; pour le Dahomey - Niger, les exportations sont égales aux importations ; pour le Sénégal - Mauritanie et la Guinée, les exportations ne représentent que 60 et 63 % des importations. Si le revenu est principalement agricole dans tous les territoires, la part de l'agriculture diffère dans chacun d'eux ; pour la Haute-Volta et le Niger, elle est supérieure aux trois quarts, pour la Guinée, elle représente 60 % et elle n'est que de 43 % pour le Sénégal ; la part des salaires varie sensiblement : 41 % pour le Sénégal, 12 % seulement pour le Niger ; les salaires publics ont un rôle prédominant, ils sont plus importants que les salaires privés, sauf pour la Guinée et la Côte d'Ivoire.

Le circuit économique, les relations économiques entre les divers secteurs, sont donc légèrement différents selon les territoires ; il est possible d'opposer notamment la Côte d'Ivoire et le Sénégal. La différence tient tout d'abord à la richesse des cultures d'exportation : au Sénégal, l'arachide, en Côte d'Ivoire, le cacao, le café, le bois et la cola. De plus, la période creuse est beaucoup plus courte en Côte d'Ivoire qu'au Sénégal ; toutes les récoltes d'exportation n'ont pas lieu au même moment. La richesse vivrière de la Côte d'Ivoire ensuite est beaucoup plus grande ; celle-ci est un pays largement sous-peuplé où les cultures, de plus, sont perennes ; le problème de la soudure ne se pose pas, en quelque saison que ce soit, avec la même acuité qu'an début de l'hivernage au Sénégal ; il existe presque toujours des réserves alimentaires pour tout le monde. L'extension des cultures d'exportation n'y entraîne pas une réduction des cultures vivrières comme au Sénégal où le développement de la culture de l'arachide se fait souvent au détriment de celle du mil ; en Côte d'Ivoire on peut *encore* gagner sur la forêt sans nuire aux cultures vivrières ; au contraire, dans certains cas, pour le cacao notamment, les paysans sont obligés de développer les cultures vivrières avec les cultures d'exportation car elles sont complémentaires ; celles-ci en effet font de l'ombrage qui protège les jeunes plantes.

Le surplus monétaire dégagé par les cultures d'exportation peut donc être utilisé en Côte d'Ivoire au relèvement du niveau de vie puisque les biens vivriers se trouvent sur place. Au Sénégal ce surplus monétaire au contraire est dans une large mesure utilisé à l'achat de biens vivriers importés. De plus, il est beaucoup plus important en Côte d'Ivoire qu'au Sénégal : les cultures sont plus riches. Et il est dépensé dans une plus large partie à l'intérieur du pays. L'effet multiplicatif des bonnes traites est donc plus grand.

TABLEAU N° 7

	Ensemble de l'A. O. F.	Sénégal, Mauri- tanie, Soudan	Guinée	Côte d'Ivoire Haute Volta	Dahomey Niger
IMPORTATIONS 1953					
Alimentation humaine	25	29	16	22	21
Biens de consommation	39	39	40	38	35
Énergie	4	4	3	5	6
Matières premières et demi-produits	14	12	19	15	17
Biens d'équipement	18	16	22	20	21
TOTAL	100	100	100	100	100
EXPORTATIONS 1953					
Alimentation	80	83	53	84	53
Biens de consommation	1	—	2	—	—
Énergie	—	—	—	—	—
Matières premières et demi-produits	19	16	44	16	47
Biens d'équipement	—	1	1	—	—
TOTAL	100	100	100	100	100
ÉQUILIBRE DES BALANCES COMMERCIALES 1953					
Export	84%	60%	63%	140%	100%
RAPPORT DES IMPORTATIONS ET DU REVENU TERRITORIAL					
Import	1/3	1/2	2/5	1/5	1/5

TABLEAU N° 8

	Sénégal	Mauritanie	Soudan	Guinée	Côte d'Ivoire	Haute Volta	Dahomey	Niger
Revenu du capital	6	1	1	3	2	2	3	1
Revenu paysannat et artisanat	<u>43</u>	<u>75</u>	<u>74</u>	<u>62</u>	<u>77</u>	<u>79</u>	<u>71</u>	<u>78</u>
Profits	10	2	4	5	6	5	5	<u>9</u>
Salaires publics	<u>25</u>	<u>17</u>	<u>15</u>	13	6	<u>11</u>	<u>16</u>	<u>9</u>
Salaires privés	16	5	6	<u>17</u>	<u>9</u>	5	5	3
Total % A. O. F.	27	2	15	19	29	6	6	7

N. B. — Les deux sources principales de revenu sont soulignées

Ceci tient — dans une large mesure, troisième différence — à la structure géographique qui est plus favorable en Côte d'Ivoire qu'au Sénégal. En Côte d'Ivoire, les voies de pénétration venant d'Abidjan sont Nord-Sud ; elles traversent donc des régions complémentaires. Au Sénégal les voies de pénétration vont d'Ouest en Est ; elles traversent des régions géographiquement semblables ; d'où un faible effet sur le développement : les voies de communication tracées entre des régions semblables n'engendrent pas aussi facilement des échanges interrégionaux ; bien plus, si les régions côtières ont la même vocation que les régions internes, elles tendent à les concurrencer et à les étouffer ; toute l'activité économique se concentre près de la côte et l'intérieur est pauvre, surtout si, comme au Sénégal, le phénomène est encore aggravé par le fait que l'intérieur est largement occupé par un désert et que la principale voie d'accès, le Gambie, a été occupée par les Britanniques devenant ainsi sans utilité et séparant de plus des régions à vocations complémentaires. Les échanges interrégionaux sont donc faibles ; pour autant qu'ils ont lieu, ils ne sont pas perpendiculaires à la côte mais parallèles ; le multiplicateur y est beaucoup plus faible.

Ces caractères peuvent s'opposer à ceux des économies développées et même à ceux d'autres pays sous-développés.

Les résultats sont bas. On estime le revenu disponible par tête et par an en A.O.F. à 10.000 francs C.F.A., soit sensiblement celui de la Nigeria, un peu moins que celui du Congo belge, la moitié de celui du Ghana, même pas le dixième de celui de la métropole.

Cependant ces comparaisons de revenus sont faussement précises. La valeur de l'autoconsommation dépend des éléments retenus (cases, bijoux, etc...), des principes d'évaluation (valeur marchande ou sociale), du degré d'imprécision des statistiques. La comparaison des niveaux de vie suppose qu'on établisse des parallèles entre vin de palme et bière, mil et igname, cinéma et tam-tam, etc... Mieux est de prendre un certain nombre d'indices bruts plus simples, plus compréhensibles et beaucoup plus comparables : le nombre d'habitants par médecin, le taux de scolarité, le trafic postal, le nombre de kilomètres-voyageurs en chemin de fer par habitant, etc... Le bas niveau de l'A.O.F. apparaît alors nettement.

La structure de la production et des échanges de l'A.O.F. ne s'oppose pas seulement à celle des pays développés, mais encore à celle d'autres pays sous-développés, qui peuvent être plus miniers, ou dont l'économie marchande tient une place plus ou moins grande. On prend souvent comme indice de développement structurel le rapport du commerce international et des revenus disponibles ; cela nous semble dénué de signification puisqu'il est pour l'A.O.F. de 0,3, la Nigeria de 0,13, le Ghana de 0,4, la métropole de 0,17 et la Belgique de 0,4. D'autres éléments sont beaucoup plus significatifs : la part du primaire, la

PAYS	% Scolarité (population totale)	Km-voyageurs chemin de fer par habitant	Indice trafic postal	Nombre habitants par médecin
A. O. F.	1,33	28	0,9	30.000
Congo	8,1	14	1,6	22.000
A. E. F.	2	9	1	25.000
Nigéria	3,36	21	2	58.000
Gold Coast	6,43	—	5	23.000
Maroc	3,5	80	4,4	8.100
Algérie	4,7	85		5.300
Tunisie	5,5	81		6.700
Métropole	13,8		71	1.100

composition des exportations en produits vivriers et miniers, bruts et élaborés, la part des salaires, le rapport du trafic postal interne et externe, etc...

L'A.O.F. se différencie nettement des pays voisins, même de la Nigéria qui est celui qui lui ressemble le plus. L'agriculture y joue un rôle considérable — cf. part du primaire et composition des exportations — le développement des activités secondaires et tertiaires y est

PAYS	Nombre tonnes/km ch. de fer par habitant	Rapport Salaires africains et revenus agric. marchands	Composition de la production agricole au producteur			Rapport trafic postal intérieur et extér.	Rapport import. et revenu
			Exp.	Mar. loc.	Auto- cons.		
A. O. F.	31	31 / 35 = 0,90	21 %	9 %	70 %	1,1	0,3
AGRICOLLES							
A. E. F.	20	20 / 15 = 1,3	22 %	5 %	73 %	0,8	0,13
Nigéria	36	32 / 346 = 0,09	16 %	25 %	59 %	2,3	
Gold Coast	56	25 / 168 = 0,13	45 %	25 %	30 %	3	0,4
Rio de Oro	0	— —				0,3	
MINIERS							
Congo	146		17 %	25 %	58 %		
Maroc	181					1,2	
Algérie	152					—	
Tunisie	285					—	
Egypte	—					5	0,27
Métropole						18	0,17
Belgique							0,4

plus faible — cf. structure des importations, de la production et le trafic marchandises des chemins de fer. L'économie marchande y est moins poussée — cf. part de l'autoconsommation dans la valeur de la production agricole — les salaires élevés (rapports salaires et revenus agricoles marchands) ; et l'intégration moins poussée — cf. la valeur de la production agricole commercialisée à l'intérieur par rapport à celle qui est vendue à l'extérieur ou celle qui est autoconsommée, et l'indice du trafic postal interne par rapport au trafic externe.

II. — LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉCONOMIE.

La structure et l'organisation connue, il est alors possible de préciser, de rechercher les éléments essentiels qui déterminent le produit brut de la Fédération, sa structure et son évolution. Ils se trouvent tant du côté de l'offre que de celui de la demande (2).

§ 1. — *L'offre ou le produit disponible.*

L'offre, le produit disponible, dépend de la production et des importations.

La production de l'agriculture, du primaire résulte de nombreux éléments : Du climat, de l'abondance et de la répartition des pluies dans la savane, par exemple. De la population : plus la population est nombreuse, plus les possibilités de défrichement augmentent et plus la capacité de production s'accroît. Des investissements sociaux ou humains : l'amélioration de l'hygiène, le développement de l'enseignement primaire et technique, la pacification permettent au paysan de travailler plus efficacement les terres et éventuellement d'en mettre d'autres en culture. Des investissements économiques ou réels, qui permettent de défricher de nouvelles terres, de cultiver plus efficacement les terres déjà défrichées, grâce à l'emploi plus intensif de machines, d'outils et de semences. Des changements d'organisation : le développement de l'organisation commerciale, réduit la valeur des fabricats par rapport aux produits du crû, et pousse à développer les cultures marchandes au détriment des cultures vivrières ou aux débouchés artisanaux ; l'évolution sociale rend les cultures collectives, c'est-à-dire certaines cultures vivrières ou artisanales, plus difficiles. Sans investissements sociaux et économiques le développement de l'économie mar-

(2) Le lecteur qu'effraie un raisonnement abstrait : qui n'a que peu de temps ou qui n'est intéressé que par les résultats concrets peut sauter directement à la troisième partie et lire après rapidement le paragraphe 4 de cette deuxième partie.

chande, l'évolution sociale risque par latérisation ou destructuration sociale trop rapide à réduire la production agricole par tête.

Cette production est vendue pour l'exportation, pour la consommation interne, autoconsommée ou accumulée. Cette répartition dépend de l'importance des débouchés et de l'évolution sociale paysanne. Les hauts prix des produits vivriers à l'intérieur incitent trop souvent le paysan à tirer sur ses propres réserves ; les hauts prix des produits à l'exportation à remplacer les cultures vivrières par des cultures d'exportation ; l'autoconsommation apparaît alors comme une masse qui, toutes autres conditions étant égales, est d'autant plus petite que l'économie marchande se développe. L'évolution sociale, la décomposition de la grande famille, la disparition des prestations et contre-prestations villageoises rend chacun moins apte à se suffire à lui-même ; et ceci, joint au prestige des fabricats, à la hausse du niveau de vie, pousse chacun à acheter davantage et l'oblige par là même à vendre plus.

La production du secondaire et du tertiaire dépend des investissements passés, d'un certain montant d'importations nécessaire pour l'approvisionnement en énergie, matières premières, demi-produits, etc., et de la présence d'une main d'œuvre qualifiée, douée de certains incitants économiques, c'est-à-dire, ici encore, de l'évolution sociale.

A cette capacité de production locale s'ajoutent les importations ; contrairement à ce que l'on pense souvent, elles ne sont pas, en courte période dans le cadre de l'année, infiniment extensibles ; elles dépendent tout d'abord des ressources financières, c'est-à-dire du montant des exportations, de l'aide des pouvoirs publics métropolitains et des investissements privés externes ; mais de plus, la capacité *réelle* d'importation est limitée : toute importation exige du temps ; et les biens importés requièrent des facteurs locaux complémentaires, moyens de transport, main d'œuvre pour installer et utiliser les machines, etc.

La capacité de production dépend donc d'éléments :

— Erratiques, la pluie par exemple ;

— Des investissements économiques et sociaux, qui ont permis de développer le capital, de diversifier l'économie et d'accroître l'efficacité de la main d'œuvre ;

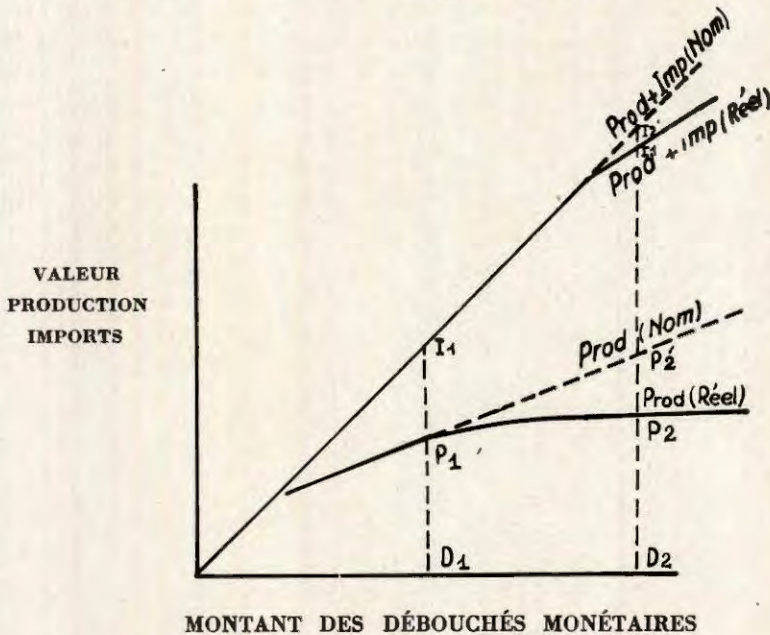
— De l'évolution sociale, du transfert notamment d'une partie de la population du secteur primaire vers les secteurs secondaires et tertiaire ;

— Des importations, de l'aide de l'extérieur, notamment.

En courte période, dans le cadre de l'année, l'offre — la production et les importations — ne sont donc que peu extensibles avec les débouchés. Si sur deux axes de coordonnées rectangulaires nous portons en

abscisses l'importance des débouchés marchands, et en ordonnée la valeur de la production locale marchande et des importations, nous avons les deux paires de courbes ci-contre : Production marchande, valeur réelle et nominale, courbes P1 P2 et P1 P'2, courbes production marchande plus importations, valeur réelle et nominale, courbes I1 I2 et I1 I'2 ; pour des débouchés d'un montant, OD1 il apparaît que la production locale est de D1 P1, la valeur locale plus les importations D1 I1 ; si les débouchés augmentent, OD2, la production locale marchande et les importations n'augmentent que peu ou pas en valeur réelle — à prix constant — les courbes P1 P2 et I1 I2 deviennent parallèles à l'axe des abscisses, la seconde après la première, car les importations sont sans doute plus élastiques ; mais naturellement les prix et la valeur nominale augmentent sous la pression de l'accroissement de la demande ; d'où les différences D2 D2' et P2 P2'.

GRAPHIQUE N° 2



§ 2. — La demande ou les débouchés.

La demande, les débouchés, peuvent être décomposés en autoconsommation, consommation marchande (traite, achats locaux privés et publics) et investissements, éléments qui réagissent du reste les uns sur les autres :

— L'autoconsommation dépend — nous l'avons vu — de la capa-

cité de production, de l'évolution sociale et de l'attrait des débouchés monétaires ;

— La consommation marchande résulte du montant des revenus des particuliers et des dépenses publiques, qui dépendent eux-mêmes des autres facteurs, traite, aide métropolitaine, activités locales, et dépenses gouvernementales.

— La traite est fonction de la production agricole et des prix externes ; ceux-ci résultent des besoins de l'extérieur, de la métropole ou de l'étranger ; ils sont largement indépendants de l'offre de l'A.O.F. dont les produits, tant sur le plan mondial que sur le plan de l'Union française, se heurtent à la concurrence de produits semblables ou de substituts plus ou moins proches en provenance d'autres pays y compris de la métropole (cas de l'arachide et des matières grasses diverses). Les prix s'imposent donc comme une donnée à l'A.O.F. ; ils varient avec la conjoncture internationale, surtout ceux des biens intermédiaires, qui y sont particulièrement sensibles. A long aller, il semble que depuis vingt ans le prix des produits tropicaux soit allé en s'améliorant par rapport au prix des fabricats. Ceci est peut-être temporaire et tient ça à plusieurs causes : 1° Au développement de l'économie, sans doute plus rapide que la mise en exploitation de nouvelles sources d'approvisionnement ; le XIX^e siècle fut marqué par la découverte de nouveaux continents par le monde septentrional, la mise en exploitation de ressources naturelles importantes et l'introduction de l'économie marchande dans de nombreux pays ; au XX^e siècle, ces possibilités sont plus limitées ; or, à ce moment même, le progrès économique mondial et le besoin de matières premières peut-être semblent s'accroître à un rythme de plus en plus rapide ; 2° Les marchés des produits tropicaux s'organisent ; au lieu d'un monopole ou d'un oligopole de la demande septentrionale, on tend de plus en plus à avoir un oligopole bilatéral où les pays tropicaux peuvent obtenir de meilleures conditions ; 3° Le progrès technique concerne surtout le secondaire ; les pays tropicaux qui vendent des produits primaires, contre des biens secondaires et tertiaires, sont donc avantagés. Causes qui sont peut-être malheureusement temporaires ;

— Les activités locales résultent elles aussi de plusieurs éléments, de la traite, qui favorise les activités accessoires de l'import-export, commerce, transport, emballage, etc..., des dépenses gouvernementales, des dépenses d'investissement, du recul de l'autoconsommation devant l'économie marchande, et de toute diversification de l'économie qui résulte de l'installation de nouvelles activités à mesure que l'économie se développe. Cette activité locale par contre peut être réduite par un développement des importations ; celles-ci semblent surtout agressives lorsque la conjoncture mondiale est basse et que les fabricats septentrionaux trouvent plus difficilement preneur et recherchent plus âprement des débouchés ;

— Les dépenses gouvernementales dépendent de l'aide extérieure et des recettes fiscales, c'est-à-dire de la traite et des activités locales marchandes ; la sensibilité des recettes fiscales et des dépenses à la conjoncture les fait varier avec cette conjoncture et accentue les mouvements de hausse et de baisse ;

— Les investissements enfin sont de nature diverse : construction, biens d'équipement, stock de produits d'importation et éventuellement d'exportation. Ils sont faits par les pouvoirs publics et les firmes privées, entreprises modernes et exploitations artisanales.

Les investissements publics résultent du plan, c'est-à-dire des espoirs de développement et des ressources mises à la disposition de l'A.O.F. par les pouvoirs publics métropolitains.

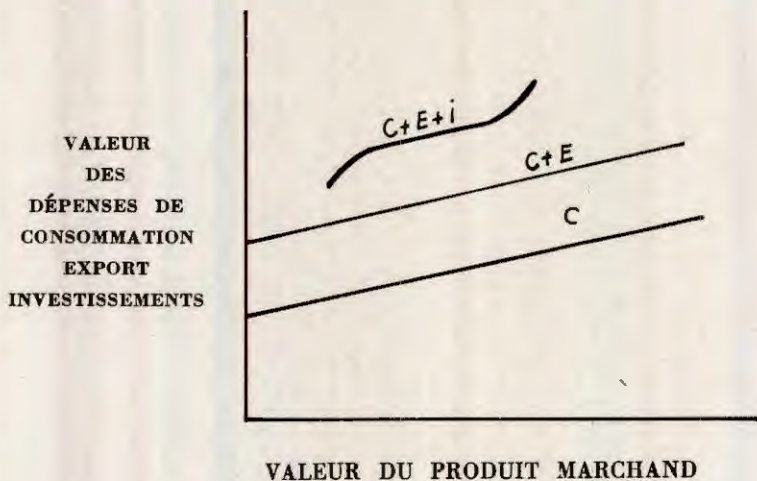
Les investissements privés résultent de facteurs plus nombreux : d'abord des besoins en matières premières de la métropole et de l'étranger ; les conséquences pour l'économie de la Fédération en sont très importantes, mais le lien entre ces besoins et le montant de ces investissements est lâche ; il ne suffit pas de tenir compte en effet seulement de l'ampleur des besoins de l'extérieur, mais encore des conditions politiques générales qui laissent escompter des possibilités d'amortissements, et des investissements publics antérieurs qui rendent possible la réalisation de ces investissements. Ensuite, certains investissements privés sont directement induits par les investissements publics ; le développement des travaux publics, routes, ports, par exemple, amène un certain nombre d'entreprises à s'installer ou à se développer en A.O.F. ; l'expérience semble prouver que le lien entre les investissements publics et les investissements privés induits est plus étroit que précédemment. Enfin, les investissements privés résultent d'une augmentation importante du pouvoir d'achat disponible en A.O.F. — salaires, revenus mixtes, etc. — et de certains changements d'organisation — le développement de l'urbanisation, par exemple ; celui-ci pousse les entreprises à s'installer : entreprises de transport, de biens de consommation (eau gazeuse), de biens intermédiaires (tuileries, briquetteries), de construction de travaux publics, ou à développer leur équipement et à constituer des stocks. Le lien ici encore semble assez étroit : lorsque le pouvoir d'achat, la demande s'accroît, les entreprises constituent des stocks et développent leur équipement non seulement parce que les débouchés s'accroissent mais encore parce que leurs réserves financières augmentent ; ceci explique qu'on puisse constater un rapport assez étroit entre les importations des biens durables de consommation (tissus, par exemple) ou de biens intermédiaires (camions) et l'accroissement du revenu au cours de la période précédente ; le coefficient d'accélération joue donc en A.O.F., surtout pour les stocks — sous les réserves habituelles — notamment qu'il n'y ait pas un excédent de stocks ou d'équipement, que les perspectives pour les années suivantes soit bonnes et qu'il

y ait un minimum d'investissements publics pour que les nouvelles installations soient possibles ; conditions non point « alternatives » mais toutes nécessaires.

La demande ou les débouchés de l'A.O.F. dépendent donc en courte période :

- D'éléments fixes ou erratiques ;
- D'éléments externes, à savoir le montant des exportations, l'aide des pouvoirs publics et une partie des fonds privés investis ;
- D'éléments induits, à savoir la consommation marchande locale agricole, industrielle et publique, une partie des investissements qui dépendent directement ou indirectement du montant des exportations et des dépenses publiques, du passage de l'économie dialectique à l'économie d'échange. Les ajustements dans tous ces facteurs se font en fonction des variations absolues — les transports dépendent de l'importance des exportations, importations, etc. — mais aussi en fonction des valeurs relatives ou des accroissements ; ainsi le montant des investissements, le passage à l'économie d'échange, dépendent plus de l'accroissement du pouvoir d'achat entre deux traites que du montant de ce pouvoir d'achat.

GRAPHIQUE N° 3



Ici encore il est possible de schématiser certaines de ces relations ; celles qui ont lieu en courte période. Sur deux axes de coordonnées rectangulaires, portons en abscisses le montant du produit marchand, et en ordonnées la valeur de la consommation publique et privée locales, des exportations et des investissements. La courbe C traduit les dépenses de consommation locale ; elle est semblable à la courbe de la

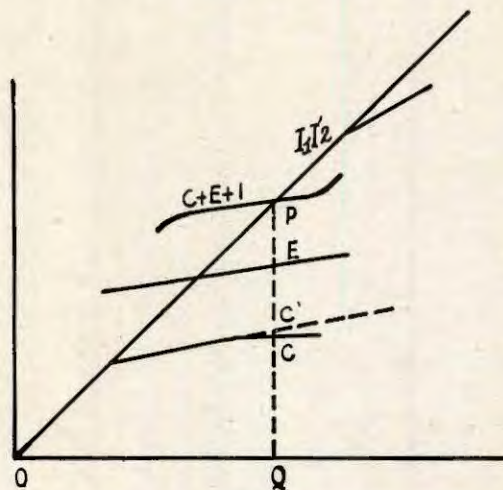
valeur nominale de la production $P_1 P_2$ que nous avons présentée ci-dessus. La courbe $C + E$ traduit la demande globale production locale + exportation ; la distance entre la courbe C et la courbe $C + E$ correspond à la valeur des exportations ; comme cette valeur est largement indépendante du produit marchand de la Fédération, la distance entre les courbes C et $C + E$ est constante ; la courbe $C + E$ est parallèle à la courbe C . La courbe $C + E + I$ ajoute à la valeur de la consommation locale et des exportations la valeur des investissements ; la distance entre la courbe $C + E$ et $C + E + I$ n'est pas constante car les investissements dépendent dans une mesure appréciable du montant du produit et de ses variations ; nous utilisons un artifice dans la forme de la courbe pour le traduire. Une augmentation des investissements se traduit donc par un déplacement vers le haut de la courbe $C + E + I$; une augmentation des exportations, par un déplacement vers le haut des courbes $C + E$ et $C + E + I$; des salaires, des trois courbes.

§ 3. — La détermination des principaux agrégats.

Il existe naturellement des liens entre la production et les débouchés ; ceux-ci sont patents pour l'autoconsommation, la production marchande locale, mais apparaissent beaucoup moins bien pour les autres éléments, importations, exportations, investissements, etc., et les rapports qu'ils peuvent avoir avec la production marchande locale.

Utilisons donc les schémas ci-dessus, qui montrent la dépendance de la production par rapport aux débouchés et ces débouchés par rapport à la production ; concrètement, superposons les graphiques 2 et 3 pour obtenir le graphique 4.

GRAPHIQUE N° 4



Le montant du produit disponible — production locale plus importations — est égal au montant des débouchés ; soit II I2 la courbe qui traduit la valeur de ce produit disponible et $C + E + I$ celle qui traduit le montant des débouchés ; le produit disponible est égal au montant des débouchés, l'offre est égale à la demande lorsque ces deux courbes se coupent. Soit P le point d'intersection sur notre graphique et CQ le montant des débouchés et la valeur du produit disponible. Ceux-ci se décomposent en :

- QC', la valeur nominale de la production locale marchande ;
- QC, la valeur réelle de celle-ci ;
- CC', la tension sur les prix locaux ;
- C'E, la valeur des exportations ;
- EP, la valeur des investissements ;
- C'P, la valeur des importations si on néglige pour simplifier le graphique la valeur de la production locale d'investissement, la construction notmmnt ;
- EP, le déficit de la balance des paiements courants si on néglige la valeur locale des investissements pour les mêmes raisons.

§ 4. — *Caractéristiques du fonctionnement.*

Cet appareillage pédant — nous prions le lecteur de vouloir bien nous en excuser — nous a incité à préciser nos idées ; il nous permet aussi de déduire un certain nombre de remarques importantes sur une économie du type de celle de la Fédération :

1° En courte période, le niveau du revenu monétaire dépend principalement des importations et accessoirement des dépenses publiques et des investissements : toute augmentation des exportations ou des dépenses publiques originaires d'investissements se traduit par un déplacement de la courbe $C + E + I$ vers le haut, et qui entraîne un déplacement du point P vers la droite, une augmentation de OQ, c'est-à-dire des revenus. La croissance dépend donc principalement d'éléments externes puisque exportations et investissements publics résultent d'élément externes et non internes ; *elle est induite* ; pour que les différentes économies d'A.O.F. deviennent des pôles de développement autonomes, il faudrait que :

- Les différents secteurs fussent beaucoup plus intégrés les uns aux autres ;
- Les investissements dépendent plus des activités locales marchandes ;
- Ces activités fussent beaucoup plus dépendantes des investissements ;

— Que par la nature des activités ou entraînement mutuel des différentes activités, les rendements soient croissants avec l'activité économique.

2° Le multiplicateur est faible : un accroissement des exportations ou des investissements, c'est-à-dire un déplacement de la courbe $C + E + I$ vers le haut ne déplace que peu vers la droite le point P, c'est-à-dire ne fait croître que de peu le produit disponible au Q. Ceci provient de toute une série de facteurs :

— De la faible diversification de l'économie et de l'attrait des fabricats septentrionaux qui poussent à dépenser une large partie des revenus à l'extérieur ;

— De la faible élasticité de l'appareil de production, qui rend impossible toute augmentation de la demande ;

— De l'accumulation des réserves monétaires et de leur rapatriement outre-mer ou de leur utilisation à constituer des stocks ;

— Et enfin du faible lien des investissements réels et de l'activité qui fait que l'accroissement de l'activité locale n'entraîne que peu de dépenses supplémentaires. La pente des courbes C et $C + E + I$ sur l'axe des abscisses est donc faible ; la simple considération de la figure précédente montre que l'accroissement du produit disponible est d'autant plus petit que la pente est faible, c'est-à-dire que la tendance à dépenser à l'intérieur de la Fédération est peu élevée. Si on se rappelle que celle-ci est de $1/2$ environ, le multiplicateur apparaît avoir une valeur maxima située entre 1,5 et 2 car il est prudent de ne retenir que les premières réactions ; des différences très appréciables peuvent avoir lieu suivant que les dépenses initiales sont faites dans des secteurs qui ont une propension à la dépense interne plus ou moins grande et que la conjoncture incite plus ou moins à faire de nouveaux investissements. Ainsi, cinq milliards supplémentaires auront plus d'effet sur le montant nominal des disponibilités s'ils sont distribués à des salariés africains qu'à des commerçants libanais, qui accroîtront leurs stocks, s'ils vont en dépenses de construction, plutôt qu'à l'achat et à l'installation de machine.

3° L'augmentation du revenu, dès qu'elle est importante, se traduit plus par une tension des prix que par un accroissement des quantités réelles ; par manque de stocks, de main d'œuvre, d'installations, etc., tout supplément de la demande, quelle qu'en soit l'origine — supplément d'exportation, de crédit public, etc. — tout déplacement du point Q vers la droite, se traduit par une tension inflationniste CC' pour les biens locaux, et même pour les biens importés lorsque leur demande augmente trop rapidement ou d'une manière trop importante. Le phénomène sera d'autant plus sensible que l'économie sera moins développée et que l'élasticité de la production sera faible. La hausse

des prix à Abidjan et plus récemment à Conakry a été plus marquée qu'à Dakar, non seulement parce que l'accroissement relatif de la demande y a été plus grand, que le multiplicateur y a été plus important, mais aussi parce que l'économie était moins diversifiée et la production moins élastique.

Cette pression inflationniste a fort peu de chances de se transformer en inflation cumulative dans l'organisation actuelle. Il faudrait que le libre-échange avec la métropole prenne fin et que les salaires, marges bénéficiaires et stocks soient liés très étroitement au niveau des prix, ce qui ferait que la courbe C — valeur monétaire — serait concave vers le haut et la courbe $C + E + I$, la courbe de demande, plus inélastique que la courbe d'offre, rendant ainsi l'équilibre instable.

4° Le développement des activités et des investissements est étroitement lié au changement de structure et d'organisation ; ils agissent et réagissent les uns sur les autres :

— L'accroissement de la production, le déplacement du point Q vers la droite s'accompagne d'une transformation de la structure de la demande et de l'offre : ainsi la part des investissements s'accroît, l'économie marchande se développe, entraînant par contrecoup une diminution relative sinon absolue de l'autoconsommation ; la part des secteurs primaire, secondaire et tertiaire se modifie ;

— Tout investissement important entraîne une série d'investissements induits et la création de nouvelles activités. Il exerce nécessairement un effet de structure ; pour s'en convaincre, il n'y a qu'à considérer la population masculine active des villes suivant leur importance : autour d'un noyau public (administration) ou privé (export-import, échanges inter-territoriaux) on peut relever : population inactive, environ un dixième ; agents de l'administration propre au fonctionnement de la cité : un vingtième à un dixième ; garagistes, commerçants, artisans, transporteurs, etc., dont l'importance varie suivant le développement culturelle et décroît avec la population de la ville : un demi à un cinquième ; ouvriers et employés des industries annexes (bâtiment, électricité, industries de biens de consommation et agricoles, dont le nombre croît avec le développement de la ville : rien à un cinquième ;

— L'évolution sociale, bien que largement autonome, tend à en être modifiée ;

— D'où une série de transformations dans le modèle : la plus grande importance de la production locale marchande, sa plus grande élasticité éventuelle, l'augmentation de la valeur du multiplicateur et la réduction possible du déficit de la balance des paiements courants.

5° La balance des paiements courants dépend du niveau du produit disponible. Les importations (CP sur le graphique n° IV) sont fonction de ce dernier et de son augmentation, c'est-à-dire, du montant

des exportations et des fonds privés et publics fournis par la métropole à l'A.O.F., et de leur accroissement par rapport à l'année précédente. Une augmentation des exportations ne s'accompagne donc pas nécessairement d'un rééquilibrage de la balance des paiements courants ; les importations augmentent presque automatiquement et, dans certains cas, cette augmentation peut être plus importante que celle des exportations si celles-ci, ayant beaucoup crû par rapport à l'année précédente, engendrent un mouvement d'investissement et d'importation de biens d'équipement ou de stockage. La contrepartie de ce déséquilibre de la balance des paiements courants est un excédent de la balance des capitaux : les capitaux disponibles, investis, ne sont plus rapatriés au même rythme qu'auparavant ; il s'y ajoute un afflux des capitaux privés.

Les différences avec un pays développé où le raisonnement keynésien s'applique apparaissent donc. La différence n'est pas seulement formelle mais essentielle. Ici l'épargne joue un rôle secondaire. Ce ne sont pas l'épargne et l'investissement qui déterminent le niveau du revenu. C'est le niveau des exportations et des fonds publics qui déterminent le produit territorial, les importations, les fuites de capitaux et les apports de capitaux privés dans une certaine mesure.

III. — LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE.

L'évolution économique depuis dix ans se caractérise par une augmentation de la production, une hausse des prix, un léger changement dans la structure et l'organisation.

§ 1. — *L'augmentation des quantités.*

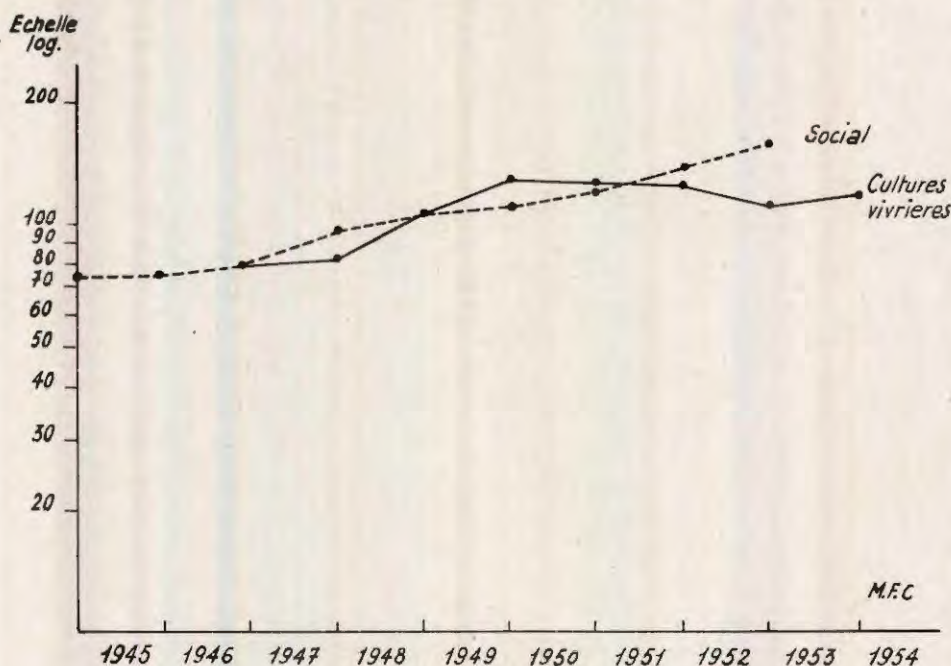
L'augmentation des quantités est générale.

La production vivrière est passée de l'indice 77 en 1947 à 108 en 1954. base 100 pour 1949, soit une augmentation de 50 % ou un taux annuel de 5 % (cf. tableau n° 9 et graphique n° 5). Cet indice global de la production vivrière est calculé à partir des estimations des récoltes, un certain nombre de produits (riz, mil, fonio, manioc...) qui représentent une partie importante de la production vivrière totale. Elles sont imprécises, mais il semble qu'elles pèchent plus par le niveau que par les variations qu'elles indiquent. C'est le riz — cela n'est pas pour surprendre, vu les efforts de l'administration — qui s'est développé le plus ; son indice est passé de 53 en 1947 à 116 en 1954 ; puis viennent les patates, dont l'indice passe de 72 en 1947 à 124 en 1954. Le mouvement n'a pas été uniforme ; on constate que l'augmentation a été

rapide de 1947 à 1948, puis beaucoup plus lente lorsque le retard dû à la guerre a été regagné ; la production serait même stationnaire ces dernières années. Aussi, si on prend comme référence, non plus 1947 mais 1949, le taux d'accroissement de la production vivrière n'est pas de 5 % mais de 1,5 % par an.

La production publique, les services publics se sont développés beaucoup plus rapidement (cf. tableau n° 10 et graphique n° 5). Si on prend comme signe de ce développement le nombre d'élèves de l'enseignement primaire, le nombre de consultations médicales et de consul-

GRAPHIQUE N° 5



tants, on peut calculer un indice global ; celui-ci double de 1945 à 1953, passant de 73 à 144 (base 100 en 1949 ; soit une augmentation de 8,5 par an ; et ce taux de croissance est constant, tant au cours de la première période (1945-1949) que de la seconde (1949-1954) ; tout au plus peut-on noter une pointe en 1948-49 pour les consultants.

La valeur des exportations a quintuplé (cf. tableau n° 11 et graphique n° 6) ; elle est passée de l'indice 32,7 en 1945 à l'indice 167 en 1955 (base 100 en 1949, soit une augmentation de 18 % par an. Ceci est dû : 1° A l'accroissement du tonnage, qui a triplé, passant de 42 en 1945 à 131 en 1955 ; 2° A l'amélioration des terms of trade des produits agricoles, c'est-à-dire du rapport existant entre les prix des biens vendus par l'A.O.F. et les prix des biens importés. Les terms of trade se sont

TABLEAU N° 9

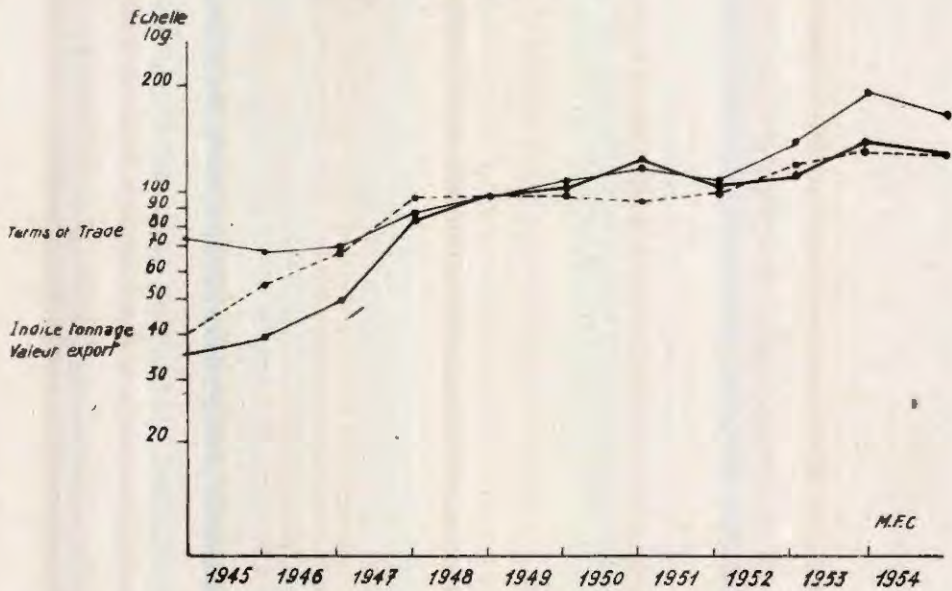
VIVRIER	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Riz.....			53	92	100	117	121	120	106	116
Mil			81	56	100	121	120	128	101	117
Fonio			57	97	100	104	96	84	89	85
Niébés			36	115	100	154	138	67	73	97
Manioc			92	103	100	120	133	122	120	102
Patates			72	102	100	130	108	55	124	124
Bananes plantaires			92	75	100	111	102	108	86	85
INDICE GLOBAL			77	78	100	121	119	116	103	108

TABLEAU N° 10

SOCIAL										
Enseignement.....	80	77	82	92	100	119	131	144	165	166
Nombre de consultations.....	84	84	84	96	100	119	124	148	164	
Nombre de consultants	50	50	60	90	100	60	70	80	80	
INDICE GLOBAL	73	72	77	92	100	102	113	129	144	

améliorés de 50 % ; ils sont passés de 78 et 72 % en 1945 et 1946, à 142 et 128 en 1954 et 1955. Cet accroissement des importations n'a pas été constant ; il fut rapide jusqu'en 1949 et beaucoup plus lent depuis ; en effet, la valeur des exportations a augmenté de 18 % par an si on prend comme référence 1945, et de 8 % par an seulement si on prend 1949. De plus, depuis cette date l'évolution a été marquée par des fluctuations tant dans la valeur globale des exportations que dans les quantités ou dans les terms of trade qui marquent des pointes en 1950-51 et en 1954.

GRAPHIQUE N° 6



On peut noter que l'indice des tonnages exportés a une évolution semblable à l'indice de la production vivrière. La crainte qu'ont eue les services économiques et agricoles de la concurrence entre produits vivriers et produits d'exportation ne semble donc pas s'être réalisée au cours de cette période.

La production industrielle est très difficile à évaluer. Nous possédons peu de séries ou chronologies. Nous avons retenu ici la production d'huile d'arachide au Sénégal, la production de bière, la superficie bâtie à Dakar, l'énergie électrique vendue, le nombre de voyageurs kilométriques et le nombre de tonnes kilométriques transportés par les chemins de fer. Ces séries ont l'inconvénient de négliger les industries nouvelles et le grave défaut d'être principalement sénégalaises. Selon l'indice global (cf. tableau n° 12, graphique n° 7) la production industrielle a triplé. Elle est passée de 66 en 1945 à 194 en 1955, soit un taux de croissance annuel de 12 % ; c'est l'électricité qui s'est développée le plus, puisque de 1945 à 1955 elle a sextuplé ; c'est la bière qui s'est

TABLEAU N° 11

	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
T. of. Trade	78	72	72	89	100	107	125	106	117	142	128
Indice tonnage	42	57	71	98,5	100	103	97	105	125	136	131
INDICE VALEUR GLOBALE	32,7	41,00	51,00	87,50	100	110	121	111	144	193	167

TABLEAU N° 12

Prod. huile du Sénégal	46	57	60	89	100	103	86	123	141	157	150
Bière				94	100	102	117	85	81	103	109
Superficie bâtie		55	83	69	100	175	229	364	257	189	309
Énergie électri. vendue	56	63	70	80	100	123	143	160	203	260	326
Voyageurs kilométriq. .	100	104	66	74	100	102	122	125	116	125	123
Tonnes kilométriques..	64	65	62	79	100	114	141	127	117	128	145
INDICE GLOBAL	66	69	68	81	100	103	122	163	152	160	194

développée le moins, puisqu'elle n'a augmenté de 1948 à 1955, en sept ans, que de 10 %. Ce taux de croissance de la production industrielle globale est valable pour la première période comme pour la deuxième ; on constate de plus qu'il y a des pointes en 1946, en 1952 et en 1955, les deux dernières marquant une année de retard sur celles des exportations, ce qui semble confirmer la dépendance de la production industrielle à l'égard des exportations.

La production minière s'est considérablement développée au cours de cette période. Nous avons pris comme base de calcul la valeur des exportations, puisque la presque totalité de cette production est exportée ; nous l'avons ensuite divisée par l'indice des prix de gros français convertis en francs C.F.A., pour obtenir une valeur réelle des exportations minières (cf. tableau n° 13, graphique n° 7. Quand on considère les résultats du calcul, on est frappé par ce qui suit : d'abord, l'augmentation de la valeur de la production : l'indice passe de 4 en 1945 à 282 en 1955. Ensuite il y a des fluctuations très prononcées : pointe de 1946, 1949 et 1955, tenant à l'instabilité des marchés et à l'évolution de la structure de la production. Enfin des transformations fondamentales dans la composition des exportations ou de la production : au cours de l'année 1946, pour une production minière de 70 millions, le diamant en représentait 47 et le sel 11 ; en 1949, pour une production de 348 millions, l'or en représentait 289, le diamant 34 ; en 1955, pour une production de 1.664 millions, le fer en représente 667, l'aluminium 471, le diamant 283 et les phosphates 199. Seul le diamant se retrouve de période en période parmi les principaux produits !

En partant de tous ces indices il est possible de calculer un indice de la valeur de la production totale de la Fédération. Il comprendra une certaine part d'arbitraire car il ne retient que certains éléments et il choisit une méthode concernant l'évaluation de l'autoconsommation ; nous avons vu en effet qu'il était possible d'évaluer celle-ci d'après sa valeur marchande ou d'après sa valeur d'utilisation ; dans le premier cas on évalue l'autoconsommation au prix où le paysan pourrait vendre ses produits : la valeur de l'autoconsommation est alors faible ; on donne donc peu d'importance à la série ou chronologie qui, nous l'avons vu, augmente le moins ; on a donc un taux de croissance du revenu global relativement important. Si au contraire on évalue cette autoconsommation d'après sa valeur d'utilisation, c'est-à-dire d'après les hauts prix qu'un habitant des villes doit payer les produits, on lui donne une plus grande importance dans notre indice de la production globale, c'est-à-dire, on donne plus d'importance à la série qui croît le moins et on a un taux de croissance beaucoup moins important. On a adopté une pondération moyenne : production vivrière 10, exportations 3, mines 1, production publique 2, production industrielle et services 2, soit au total 18.

TABLEAU N° 13

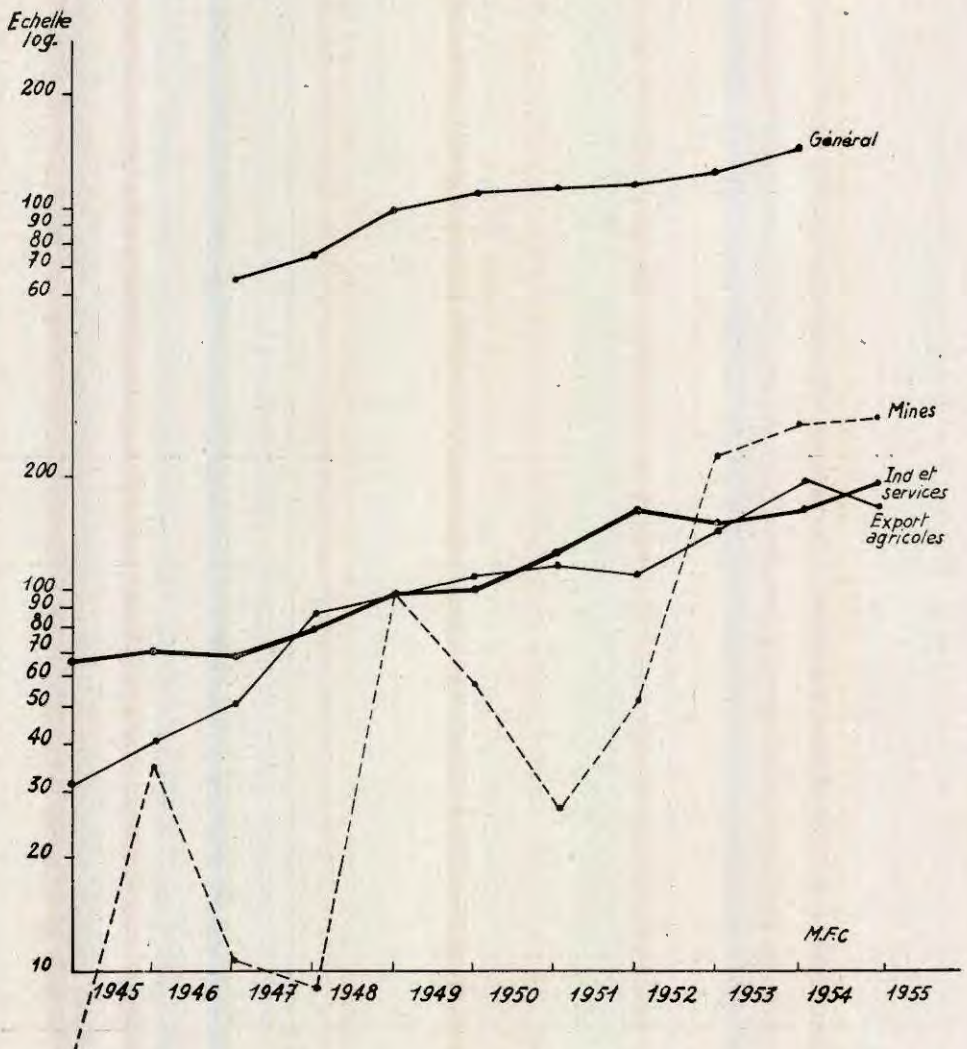
VALEUR EXPORTÉE	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Diamants	7	47	7	16	34	37	41	118	321	167	283
Or	—	4	—	—	289	162	59	10	11	1	—
Zircon	1	8	19	10	24	5	17	15	12	24	34
Chlorure de sodium	1	11	8	23	1	10	14	19	23	25	30
Fer	—	—	—	—	—	—	—	—	465	687	667
Aluminium	—	—	—	—	—	8	—	64	463	541	471
Phosphates	—	—	—	—	—	5	23	82	98	159	199
TOTAL	9	70	34	49	348	227	154	308	1393	1604	1664
INDICE VALEUR RÉELLE	4	36	11	9	100	58	27	51	233	276	282

Les résultats sont les suivants :

ANNÉES	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Indices.....	68	77	100	112	114	118	127	141

Soit un taux de croissance annuel depuis 1947, de 11 % par an, depuis 1949, de 7 % par an et depuis 1950, de 5 % par an ; mais celle-ci est discutable car nos données et le traitement que nous leur infligeons sont assez cavaliers. Par contre il ne semble pas faire de doute que les fluctuations que nous avons notées dans l'évolution de certains secteurs aient ici disparu. C'étaient des fluctuations mineures, qui n'atteignent pas l'ensemble de l'économie.

GRAPHIQUE N° 7



L'accroissement de la production par tête est beaucoup moins important puisque la population a sans doute augmenté au moins de 2 % par an. Si on calcule le taux d'accroissement de la production par tête, celui-ci n'est donc pas, si l'on prend 1949 comme référence de 7 % mais de 4,5 %, et si l'on prend 1950, non pas de 5 % mais de 2,8 %.

Cette croissance est semblable à celle de l'Amérique latine. Pour l'ensemble de ce pays et pour les mêmes périodes, les services de l'O.N.U. ont calculé que la production globale avait augmenté de 5,1 %, la population de 2,1 % et le revenu par tête de 2,9 %. Pour les Etats-Unis, l'Angleterre et le Canada, le taux d'accroissement du revenu par tête aurait été de 2,5. La Rhodésie du sud, 3,5, le Pérou, un des pays où il s'est développé le plus rapidement, 5 % et la Suisse, un de ceux où il a été le plus lent, 1,7.

On peut donc conclure que l'A.O.F. s'est développée peut-être un peu plus rapidement que la moyenne des autres pays, qu'elle a rattrapé un peu de son retard relatif et qu'elle n'a pas comblé une partie de l'écart absolu qui la séparait des autres pays.

§ 2. — *La hausse des prix.*

Les prix ont augmenté ; ils ont presque quadruplé de 1945 à 1954.

L'indice des prix à la consommation à Dakar pour une famille européenne est passé de l'indice 110 en juillet 1945 à l'indice 375 en juillet 1954. Cette augmentation n'a pas été continue. Ici encore on retrouve deux périodes. Au cours de la première (jusqu'à fin 1949) la hausse a été rapide ; au cours de la deuxième (à partir de 1949) la hausse a été beaucoup plus lente et il y a même eu une baisse de 1954 à la mi-1955 (cf. graphique ci-après).

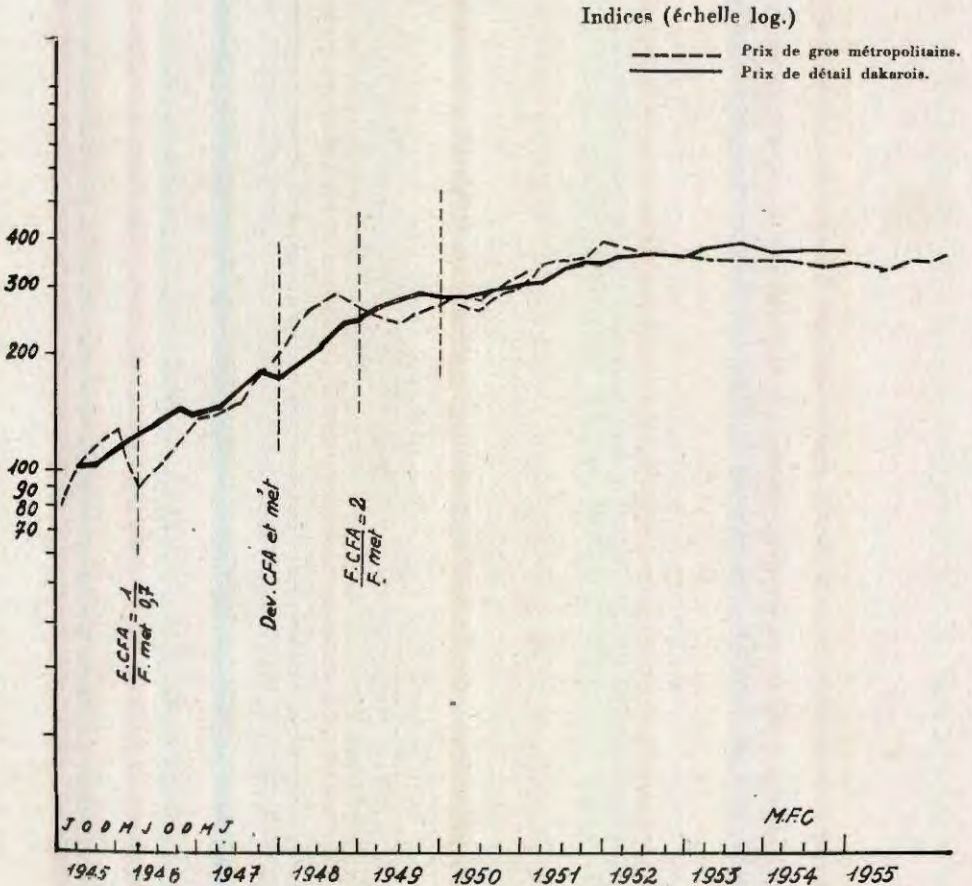
Les prix de la consommation africaine à Dakar suivent une évolution parallèle puisque le budget africain comprend, comme le budget européen, des biens importés, et que les prix des produits vivriers africains subissent l'influence des prix des biens importés ; tout au plus, peut-on s'attendre à de légères pointes lors des années de mauvaises récoltes telles que 1953.

Ces prix sont dans une étroite dépendance de ceux de la métropole ; la comparaison des prix dakarois et des prix métropolitains de détail et surtout de gros est significative : nous remarquons immédiatement un certain parallélisme dans leur évolution ; ceci n'est pas pour étonner puisque nous savons que les prix des biens importés constituent un élément important des prix africains, que les salaires africains tendent à s'ajuster indirectement sur les salaires européens, que les gens jugent souvent d'après les prix métropolitains et qu'il existe une certaine concurrence entre les produits locaux et les produits de la métropole. Ceci explique que lors des poussées inflationnistes métropolitaines

en 1946 et 1950, après les deux dévaluations du franc métropolitain par rapport au franc C.F.A., les prix de détail dakarois aient été à la remorque des prix de la métropole, qu'ils aient eu un certain retard et que leur rythme de hausse ait été moindre.

Mais le niveau des prix africains a aussi des composantes qui lui sont propres : plus grande rigidité des prix à la baisse, influence des importations étrangères, tendance à la hausse des prix avec le développement

GRAPHIQUE N° 8



de l'activité économique, qui introduisent des différences, secondaires toutefois, avec les prix métropolitains.

✓ Mi-1946 et début 1949, après les deux réévaluations de francs C.F.A. par rapport au franc métropolitain, les prix métropolitains, exprimés en francs C.F.A., baissent, alors que les prix africains continuent de monter. Ceci est dû à la rigidité des prix africains (surtout en 1946) et au développement de la conjoncture qui (très important en 1949) exerce une pression sur les prix locaux. D'où un super-hénéficé pour les impor-

tateurs, qui disparaît peu à peu lorsque les prix métropolitains, qui continuent de monter, redépassent les prix africains.

La dévaluation et du franc métropolitain et du franc C.F.A. par rapport aux autres monnaies a été sans répercussion sur le niveau des prix dans la Métropole où se trouve le foyer d'inflation mais a entraîné une légère baisse des prix en A.O.F. Ceci est dû à l'influence qu'ont les importations sur la vie économique en A.O.F. et à la part relativement importante des importations étrangères dans leur total.

La stabilisation des prix de gros métropolitains, leur baisse à partir de 1951 ne s'est pas ou peu répercutée sur les prix de détail en A.O.F. Certes cette baisse des prix de gros métropolitains ne s'est que peu répercutée sur les prix de détail à la métropole ; ceux-ci ont baissé moins que les prix de gros ; mais en A.O.F. cette baisse a été très faible, pour ainsi dire nulle, bien que, à partir de 1955, le Gouvernement Général ait entrepris une campagne de baisse des prix marquée par la détaxation de certains produits et des accords avec les commerçants et les importateurs sur le niveau des prix. Ceci provient de la fameuse rigidité des prix, mais aussi de l'introduction du Code du travail. Certains ont peut-être exagéré son incidence sur les prix, mais elle n'en a pas moins été indubitable. Si l'on compare l'évolution des prix de détail à la métropole et à Dakar, et que l'on se rappelle que la rigidité des prix est plus grande en Afrique qu'en Europe, il est possible d'évaluer l'incidence du Code du travail sur les prix à 10 % environ.

Tous les prix n'ont pas varié d'une manière semblable. Distinguons les prix : 1° Des biens d'exportation ; 2° Des produits vivriers ; 3° Des biens d'importation ; 4° Des services et marchandises locales. Les prix des produits d'exportation et des produits vivriers semblent avoir varié d'une manière à peu près semblable ; ils sont dans une large mesure substituables. Les prix des biens importés et des services et produits industriels locaux sont également liés puisque les prix de biens importés constituent un élément appréciable du prix de revient des services et produits industriels locaux et qu'il existe une certaine concurrence entre les marchandises importées de la métropole et celles fabriquées localement. Mais il semble que les prix d'exportation et des produits agricoles aient augmenté plus que le prix des marchandises importées et des services et marchandises locales. Ceci est lié à des causes externes : à l'amélioration des Terms of Trade qui a conduit à la hausse relative des prix et produits agricoles par rapport à ceux des biens industriels. Ceci tient sans doute aussi à des causes internes : au développement des communications, qui a permis de réduire les frais intermédiaires et d'augmenter le prix des biens agricoles au producteur et de réduire les prix importés au consommateur ; à la nature des rendements, mais ceci est beaucoup plus douteux car ils sont constants ou légèrement décroissants dans l'agriculture, légèrement croissants dans l'industrie.

§ 3. — *Les changements de structure et d'organisation.*

Cette évolution du produit disponible et des prix est liée à des changements — faibles — dans la structure et l'organisation économique. Les grands traits de l'économie sont restés les mêmes : prédominance du primaire, extension très limitée du secondaire, non intégration géographique et économique du système, etc. Mais à l'intérieur de ces grandes lignes il y a quelques changements dans l'importance relative et l'organisation des divers secteurs.

L'agriculture : son importance relative dans la production de la Fédération a baissé au cours de ces dix dernières années puisqu'elle s'est développée moins rapidement que les autres activités. Les transformations ont porté plus sur les produits et l'organisation économique et sociale que sur les méthodes culturales, qui sont restées en gros semblables.

L'importance relative des différentes cultures en effet a changé : le riz joue un rôle de plus en plus grand ; l'A.O.F., qui se nourrissait principalement de mil, devient un pays qui se nourrit de riz. La nature des exportations elle aussi a changé ; l'arachide et les bananes reculent en valeur relative ; en 1947 l'arachide représentait 47 % des exportations, en 1955 elle ne représente plus que 31 % ; en 1947 la banane représentait 6 %, en 1955 elle n'en représente plus que 4 % ; le bois et les palmistes sont restés à peu près stationnaires ; en 1947 le bois représentait 1 % des exportations, en 1953, 3 % ; les palmistes en 1947, 4,5 %, en 1955, 5 % ; par contre le café et le cacao ont pris plus d'importance ; le café représentait 15 % en 1947, 25 % en 1955 ; le cacao 5 % en 1947, 21 % en 1955.

L'organisation économique et sociale s'est transformée : l'économie marchande s'est développée. Ceci est vrai pour les cultures d'exportation qui ont quintuplé mais aussi pour les cultures vivrières marchandes qui se sont développées d'une manière considérable ; bien que l'on ne puisse pas chiffrer l'importance de ce développement, il y a de fortes chances pour que les cultures vivrières marchandes aient plus que triplé du fait de l'accroissement de la population des villes, du développement des échanges monétaires dans la brousse et de l'installation d'usines de transformation à débouchés locaux.

La grande famille ensuite est de plus en plus minée par le développement de l'économie monétaire, l'instruction et les transports. La possession des terres s'individualise ; les droits des individus sur ces terres se précisent ; dans certaines régions on tend vers une propriété individuelle et la mise en gage est de plus en plus utilisée comme un procédé détourné d'aliénation. Ceci est dû principalement à la pression démographique et au développement des cultures marchandes. Le mouvement dans certaines régions certes n'est pour ainsi dire pas encore

amorcé ; mais dans d'autres il est très avancé, tels certains cantons du Dahomey et du Sénégal.

Si la nature des produits et l'organisation sociale ont changé, les méthodes de production par contre sont restées à peu près les mêmes. Certes les paysans tendent à accepter maintenant les semences sélectionnées et à utiliser certaines machines ; mais la diffusion de l'engrais vert et de la culture attelée, par exemple, connaissent toujours des obstacles très importants. La productivité de l'agriculture reste stationnaire. L'augmentation de la production est due plus à une extension des surfaces cultivées qu'à une amélioration des méthodes de culture.

Les mines et industries se sont développées beaucoup plus rapidement. Leur structure et organisation aussi. Dans les mines, de l'exploitation des minerais précieux (or, diamant, etc.) on est passé à celle des minerais industriels et pondéreux (fer, aluminium, phosphates et autres). D'un régime de petites entreprises individuelles on est passé à un régime de grande firme où interviennent les pouvoirs publics et les entreprises métropolitaines ou étrangères. Cependant, bien que les mines aient connu un développement considérable, elles ont encore en 1955 une faible importance dans la vie économique de l'A.O.F. ; leur produit ne représente que deux milliards, soit près de 4 % de la valeur des importations et même pas 1 % de celle de la production de la fédération.

Les industries se sont diversifiées et ont pris un peu d'importance. L'élaboration des produits agricoles exportés est plus poussée (la production d'huile s'est développée, les usines de jus de fruits se sont installées), le bâtiment s'est développé, de nouvelles industries de consommation locale sont nées (aux usines de textiles, aux huileries et aux savonneries se sont ajoutées des usines de produits pharmaceutiques, des biscuiteries, des cimenteries, des usines chimiques). La création de ces entreprises nouvelles a vu l'apparition en A.O.F. de nouveaux groupes financiers ; ces nouvelles firmes industrielles en effet ne sont pas contrôlées par le commerce et les transports, qui traditionnellement en A.O.F. contrôlaient une large partie de l'activité, mais par des entreprises métropolitaines exerçant des activités semblables dont elles sont des filiales.

Les pouvoirs publics ont pris plus d'importance.

Le commerce lui-même s'est transformé ; les grandes compagnies ont perdu de leur importance relative ; le commerce africano-oriental s'est développé ; des sociétés spécialisées, filiales d'entreprises métropolitaines ou étrangères, se sont installées pour la vente des biens d'équipement ou des produits intermédiaires qui s'adressent à l'industrie, introduisant ainsi de nouveaux intérêts.

Enfin les rapports avec l'extérieur se sont modifiés, quoique d'une façon légère.

Les importations ont augmenté depuis 1949 de 8 % par an, taux

légèrement supérieur à celui du produit, 7 %. Leur structure s'est aussi modifiée : les biens de consommation sont passés de l'indice 100 (1949) à l'indice 164 en 1953 ; les biens de construction, l'énergie, de 100 à 167, les matières premières de 100 à 122, les biens d'équipement de 100 à 75, diminution due au fait que l'année 1953 a été une année creuse, alors que 1949 était une année de pleine expansion.

ANNÉES	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Biens de consommation	100	125	163	145	164		
Energie	100	122	177	191	167		
Matières premières	100	116	160	147	122		
Biens d'équipement	100	96	116	98	75		
INDICE GLOBAL	100	117	152	135	136	175	171

Les exportations se sont développées à peu près au même rythme que les importations. Elles restent principalement agricoles. Cependant deux remarques : d'abord la part des produits élaborés agricoles est plus grande ; l'A.O.F. tend de moins en moins à exporter de produits bruts au profit de produits demi-élaborés. Ensuite les exportations minières prennent de l'importance, bien qu'elle ne représente encore à l'heure actuelle qu'une faible partie des exportations : 3,1 % en 1953 au lieu de 0,04 % en 1947.

Le déséquilibre entre les exportations et les importations semble erratique. Il est croissant de 1945 à 1947, nettement atténué en 1948, de nouveau croissant de 1948 à 1951, puis décroissant :

ANNÉES	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Export / Import.	73 %	69 %	63 %	93 %	80 %	73 %	63 %	65 %	84 %	88 %	79 %

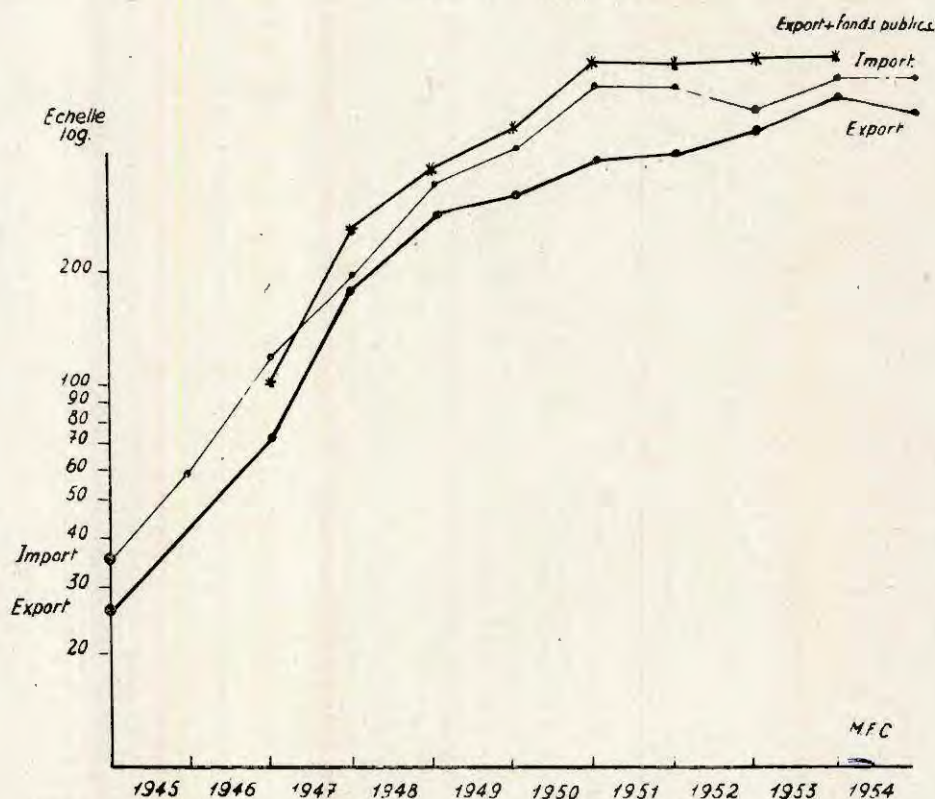
Ceci est dû à l'afflux des investissements publics principalement et des investissements privés accessoirement. L'équilibre de la balance commerciale ou des paiements courants est un des éléments d'ajustement de la balance des paiements totaux. La recherche systématique de cet équilibre est un faux problème ; le point fondamental est de savoir si l'A.O.F., par ses exportations couvre ses importations de fonctionnement et si le déséquilibre actuel est compatible avec le taux de croissance attendu.

§ 4. — *Les différents moments de la croissance.*

Le produit territorial, les investissements, la structure et l'organisation n'ont pas évolué d'une manière continue mais par à coups : on constate des pointes en 1948, en 1950-51 et en 1953-54.

Nous avons relevé ces pointes dans la valeur des exportations, importations, investissements, et de la production industrielle.

GRAPHIQUE N° 9



De même, l'installation des usines nouvelles s'est faite certaines années et on retrouve les mêmes pointes que nous avons notées dans les séries ou chronologies ci-dessus.

ANNÉES	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Nombre d'établis.	8	35	4	11	9	41	45	20	49	31	17	27	36
N. d'établis. Moyenne sur 2 ans		21,5	19,5	7,5	10	25	43	32,5	34,5	40	24	22	31,5

De plus ces établissements n'ont pas été créés d'une manière dispersée mais en des lieux bien déterminés et par affinité. Il est donc possible de caractériser chacune des pointes par les industries nouvelles et par des lieux.

La pointe de 1943 est principalement manufacturière. Elle vise à faire face à la coupure des relations avec la métropole. D'où l'installation de briquetteries (3), de conserveries (2), de carrières (2), d'usines de produits chimiques (2), de produits alimentaires (9), d'ateliers mécaniques (6). Elle est localisée presque uniquement en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

La pointe de 1947-1948 est minière, début d'exploitation du minéral de bauxite et industrielle, mais les industries créées concernent surtout l'exportation, accessoirement la consommation interne : scieries (5), huileries (6), conserveries (4), alimentation du bétail (4), brasseries (8), alimentation (5). Elle s'étend au Sénégal, en Côte d'Ivoire et en Guinée.

La pointe de 1950-1951 est minière, mise en exploitation des phosphates de chaux. Elle est industrielle, mais cette fois elle ne concerne pas les industries d'exportation mais surtout les industries de consommation : brasseries et eaux gazeuses (17), textiles (7), alimentation (11), huileries (3), produits chimiques et pharmaceutiques (7), ateliers mécaniques (6), bois (8). Elle s'étend à la Côte d'Ivoire et au Sénégal à l'exception de Dakar.

La pointe de 1954 est peu prononcée. Elle est minière, fer de Guinée. Industrielle, elle concerne surtout les biens intermédiaires, bois (7), alimentation (7), briquetteries. Elle a une extension géographique plus grande que les précédentes : Côte d'Ivoire, Guinée, Dakar et Dahomey ; elle correspond à une amorce de développement des territoires internes.

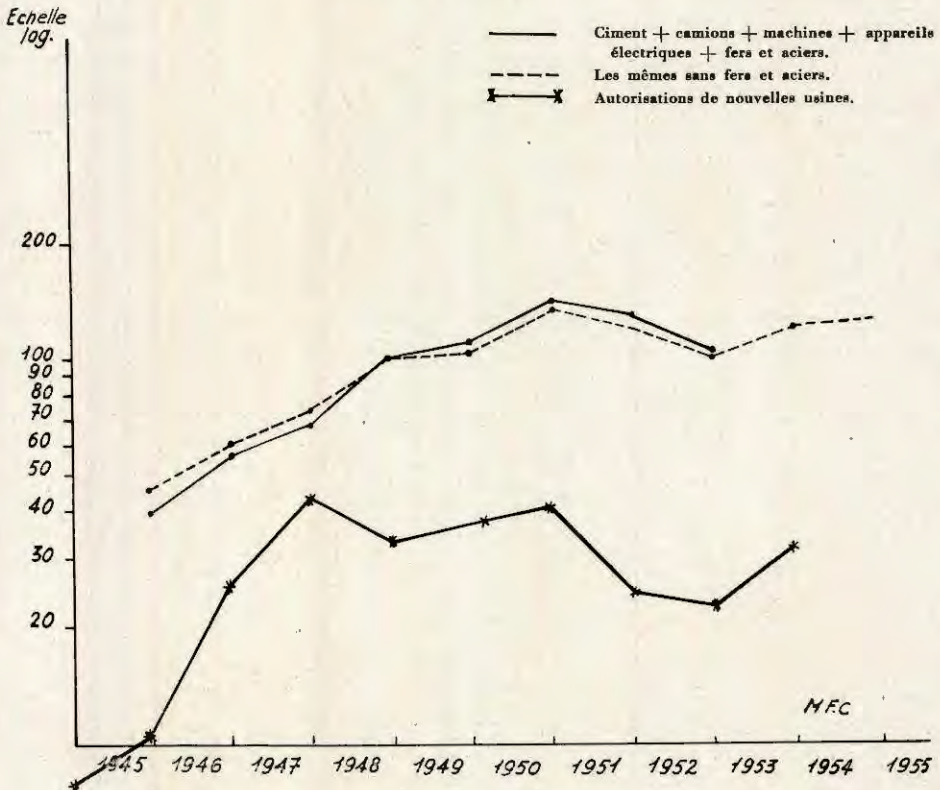
Ces créations d'industries par blocs et leur liaison avec les investissements ne doivent pas nous surprendre ; elle s'explique : 1° Par le fait que toutes ces industries résultent d'un même phénomène : la fin des échanges avec la métropole qui provoque la pointe de 1943, le développement des exportations, celle de 1948, l'augmentation du pouvoir d'achat africain, celle de 1950-1951, où le développement interne, celle de 1954 ; 2° Du fait que les industries sont complémentaires, que la création de l'une entraîne celle des autres, que l'ouverture d'une route pousse les garages et les autres industries de transport à s'installer ; 3° Du fait qu'il se crée certains courants psychologiques : on va faire fortune à Abidjan ; le succès de l'un incite les autres à s'installer ; 4° Enfin de la concurrence que peuvent se livrer de grandes entreprises métropolitaines : lorsque l'une s'installe sur le marché africain, les autres, pour ne pas se laisser distancer, tendent à en faire autant.

§ 5. — *Les causes de la croissance.*

Il y a plusieurs faits qui sont à l'origine de cette croissance.

D'abord les investissements. L'indice des investissements fixes réels, c'est-à-dire la quantité de ciment utilisée, la quantité de fer et d'acier consommée, le nombre de camions achetés, la quantité de machines et d'appareils, la quantité d'appareils et constructions électriques, est passée de l'indice 39 en 1946 à l'indice 103 en 1949 ; si on néglige le fer, l'indice est passé de 45 en 1946 à 125 en 1955 (base 100 en 1949),

GRAPHIQUE N° 10



soit un taux de croissance de 4 % depuis 1950, c'est-à-dire un taux légèrement inférieur à celui de la production qui a été de 5 %.

La cassure relevée en 1951 se retrouve ici. Jusqu'à cette date la croissance est très rapide ; depuis, beaucoup plus lente. On constate aussi un changement dans l'origine des investissements (cf. tableau n° XV). De tous temps les investissements publics ont été importants, mais au cours de cette période ils l'ont été encore plus ; leur montant en francs constants s'est accru considérablement de 1945 à 1952 : il est passé de 1,2 milliards à 6,3 milliards ; puis il y a eu une légère

baisse : 4,9 milliards en 1953, 4,7 en 1954, qui explique sans doute un certain ralentissement de la croissance. Ce mouvement des investissements publics est dû à deux facteurs :

— Au mouvement des investissements publics métropolitains, c'est-à-dire du Fides (section locale et générale), du budget de l'Etat, de la C.C.F.O.M., dont le montant passe de 0,9 milliard en 1947 à 4,7 milliards en 1952, 3,6 en 1953 et 3,4 en 1954. Cette baisse des investissements publics métropolitains est due à la politique du Président Pinay, qui a réduit, pour juguler l'inflation, l'ensemble des dépenses d'investissements à la métropole et dans l'Union française. Ces investissements restent beaucoup plus importants que ceux d'avant la guerre. On peut évaluer les investissements publics métropolitains annuels entre 1920 et 1937 à 0,6 milliard de francs 1945, de 1938 à 1946, à 0,8 milliard de francs 1945. De plus, la nature des investissements s'est modifiée : avant la guerre de 1939, c'étaient des emprunts que l'A.O.F. devait rembourser et qu'elle a remboursés effectivement ; entre 1938 et 1947 des avances du Trésor que, théoriquement elle devait rembourser, mais que pratiquement elle n'a remboursé que pour une faible part ; depuis 1947, ce sont, dans une large mesure, à concurrence des 4/5 environ, des dons qu'elle ne doit pas rembourser ;

— Au mouvement des investissements locaux, notons que ceux-ci représentent une faible part des investissements publics totaux, 1/4 environ : en 1947, 300 millions sur 1,2 milliards ; en 1954 1,3 milliard sur 4,7 milliards. Ils sont le fait, tout au long de cette période des budgets des collectivités locales ; à partir de 1950 du FERDES, financé en partie par l'A.O.F. ; à partir de 1951 des comptes du café et du cacao, et à partir de 1955, du fonds d'investissement routier. Ils ont augmenté jusqu'en 1952 ; quintuplé, passant de 300 millions à 1,6 milliards en francs constants. Malheureusement, depuis, il y a une baisse qui s'accroît d'année en année, malgré la prise en charge par la métropole de dépenses de fonctionnement de plus en plus étendues : 1,6 milliards en 1952, 1,3 en 1953, 1,3 en 1954, et le montant pour 1955 et 1956 est encore plus bas. Cette diminution des investissements publics locaux est dû à deux phénomènes principaux : la hausse des traitements et l'augmentation du nombre des fonctionnaires, qui réduisent les disponibilités des pouvoirs publics locaux pour faire de nouveaux investissements et l'entretien des investissements antérieurs.

Les investissements privés sont très difficiles à saisir ; il faut prendre les chiffres avancés avec une *très grande prudence* ; notre méthode de calcul est très grossière. Pour connaître ces investissements fixes privés, nous avons calculé les investissements globaux de chaque année à partir des comptes de 1951, en multipliant le chiffre de 1951 par l'indice des investissements fixes globaux, puis nous avons soustrait les

investissements fixes publics. Or, dans notre calcul il y a deux éléments incertains : le montant des investissements pour 1951, et l'indice des investissements globaux.

Cependant il semble :

— Qu'à long aller ces investissements soit restés à peu près constants ;

— Qu'au cours de cette période ils représentent une part de plus en plus faible des investissements globaux : en 1945 ils en représen-

TABLEAU N° 14

INVESTISSEMENTS INDICES	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Ciment.....	38	40	58	100	129	200	173	166	177	190
Fers et aciers.....	12	29	44	100	124	145	171	113		
Camions.....	42	42	53	100	72	98	68	37	88	98
Machines et appareils..	45	91	88	100	96	103	99	71	59	75
Appareils constructions électriques.....	46	73	88	100	128	155	143	127	160	139
Indice global.....	39	55	66	100	109	140	131	103		
Indice global sans fers et aciers.....	45	59	72	100	106	139	121	101	121	125

TABLEAU N° 15

	1920 à 1937	1938 à 1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Investissements. Indice global, fer excepté....	»	»	59	72	100	106	139	121	101	121
Investissements publics en francs constants...	0,6	0,8	0,9	1,4	1,8	3,6	4,4	4,7	3,76	3,4
Investissements publics locaux en fr. constants.	»	»	0,3	0,5	0,7	0,8	1,2	1,6	1,3	1,3
Investissements publics total.....	»	»	1,2	1,9	2,5	4,4	5,6	6,3	4,9	4,7
Investissements totaux en francs constants...	»	»	4	4,9	6,8	7,1	9,4	8,2	6,8	8,2
Investissements privés en francs constants (par différence).....	»	»	2,8	3	4,3	2,7	3,8	1,9	1,9	3,5

taient les trois cinquièmes, en 1954 les deux cinquièmes ; les investissements privés en effet sont restés à peu près constants en valeur absolue, tandis que les investissements publics ont augmenté ;

— Que le montant de ces investissements privés ait marqué des fluctuations ; on relève des pointes en 1949, 1951 et 1954, qui correspondent en gros aux pointes déjà notées, c'est-à-dire en 1949 au développement de l'industrie minière et au développement des industries agricoles d'exportation, en 1951 et en 1954 à celui des industries d'exportation agricole et à l'installation d'industrie de consommation et de biens intermédiaires. Ceci nous confirme que le coefficient d'accélération tend à jouer en A.O.F., sous les réserves habituelles, naturellement ;

— Qu'il y ait une transformation dans la composition des investissements privés. Si l'on considère le capital souscrit pour les augmentations de capital ou la création de sociétés, on constate que la part du primaire, du secondaire et du tertiaire a évolué : la part du primaire (agriculture, pêche et forêts) a baissé ; pendant la guerre il représentait un tiers des capitaux ; ces dernières années il n'en représente plus que 5 %. La part du tertiaire elle aussi a baissé : les transports, le commerce et la banque, dont la part était montée jusqu'à 60 % après guerre est maintenant retombée à 35 % ; quant au secondaire, il a crû sans arrêt : 21 % avant guerre, 31 % après guerre et ces dernières années, de 60 à 65 %. Certes, à côté de ces augmentations officielles de capital, il y a des augmentations de fait dans les entreprises déjà existantes, c'est-à-dire surtout dans le tertiaire. Mais le changement dans la répartition des investissements et l'amorce de l'évolution des structures n'en reste pas moins indubitable.

La croissance n'a pas dépendu que des investissements publics ou privés.

Les Terms of Trade — le rapport des prix des biens exportés et des biens importés — se sont améliorés sans arrêt de 1949 à 1954. Comme les importations représentent un quart du produit de la Fédération — 66 milliards sur 256 milliards — cette amélioration a eu une incidence sensible.

La population, le nombre de bras qui travaillent, s'est accrue. En effet, la population africaine aurait, selon certaines estimations, augmenté de 2 % par an ; les Européens, dont le nombre a doublé entre 1946 et 1956, de 8 % ; la population urbaine à un rythme difficilement chiffrable, mais que l'on peut estimer au moins de 4 à 6 % par an.

De nouvelles ressources ont été exploitées : de nouvelles mines ont été mises en valeur, de nouvelles terres ont été défrichées, surtout pour les cultures d'exportation. La croissance économique procède plus en A.O.F., ces dernières années, par voie d'extension que d'intensification. L'extension des cultures d'exportation et vivrières marchandes

résulte de plusieurs facteurs : la pression démographique, qui oblige à trouver de nouvelles ressources monétaires et fournit des bras supplémentaires pour le travail ; au développement de l'économie d'échange qui pousse les gens à rechercher de plus en plus d'argent ; et enfin aux investissements qui permettent, soit de mettre en valeur de nouvelles terres (c'est, par exemple, le cas d'un barrage), soit de cultiver une plus grande surface par homme (c'est le cas d'une charrue), soit d'écouler plus facilement des produits (c'est le cas d'un marché ou d'une route). Cette extension des cultures implique dans certains cas un danger : la réduction de la durée des jachères peut entraîner un appauvrissement progressif du sol.

Enfin, peut-être, l'efficacité de la main d'œuvre et du capital a augmenté.

Malheureusement il est très difficile de chiffrer l'importance des différents facteurs que nous venons d'énumérer. On peut noter simplement que l'augmentation de la population blanche de 8 % par an s'est traduite sans doute par un accroissement de 0,5 % de la production pour le moins ; que l'augmentation de la population noire de 2 % a entraîné un accroissement de la production de 1 à 1,5 % ; que l'amélioration des Terms of Trade a été sans doute exceptionnellement rapide et pourrait être suivie par une détérioration.

§ 6. — *Les obstacles à redouter.*

Vu l'importance de l'aide extérieure, le développement économique apparaît comme faible. Il se heurte à plusieurs obstacles.

Les incitants au progrès sont faibles : trop souvent l'Africain est, dans l'agriculture, au stade pré-économique ; dans la vie urbaine il est déraciné. L'Européen n'a pas toujours un rendement égal à celui qu'il a en Europe. L'efficacité de la main d'œuvre et la propension au progrès est donc plus faible que dans d'autres pays.

L'intégration économique entre les différents secteurs ou les diverses régions est, nous l'avons vu, faible ; un investissement en un point quelconque n'a que de faibles effets sur l'ensemble : les suppléments de pouvoir d'achat ou les baisses de coût se propagent mal ; il y a donc peu d'investissements induits, peu de mouvements cumulatifs de développement. L'épargne est mal utilisée ; elle sert dans une large mesure à la constitution de stocks spéculatifs, à des constructions directement rentables — bâtiments administratifs ou logements de fonctionnaires — à l'exportation de capitaux privés.

Il y a peu d'activités à rendement croissant. Le principal de la production de l'A.O.F. provient de l'agriculture ou du commerce où les rendements sont la plupart du temps constants. L'économie de plus étant peu diversifiée, toute activité qui se développe se heurte à des

goulots d'étranglement qui rendent les rendements rapidement décroissants, même dans les mines et dans l'industrie.

On risque de tomber dans trois séries de blocages : 1° Le manque de terres : la croissance de la population, le développement des cultures d'exportation s'accompagne de l'extension des ensemencements ; dans certaines régions les terres fertiles deviennent rares ; dans d'autres les processus de latéritisation menacent. Si aucun progrès technique n'a lieu, d'ici quelques lustres l'agriculture de l'A.O.F. risque de tomber dans les rendements décroissants ; 2° L'accroissement du nombre de fonctionnaires, l'augmentation de leurs salaires, le développement des dépenses de fonctionnement entraînées par les investissements économiques et sociaux déjà réalisés, ont augmenté les charges publiques d'année en année ; leur taux de croissance semble être supérieur à celui de l'augmentation de la production. D'où un arrêt des investissements publics et certainement de la croissance économique du pays car il y a de fortes chances que les investissements publics continuent pendant de longues années un rôle d'entraînement fondamental ; ou une dépendance financière de plus en plus étroite à l'égard de la métropole qui pourrait réduire considérablement l'autonomie politique ; 3° Les problèmes sociaux : mettre fin aux tensions sociales inter ou intra sociales latentes qui, quel que soit le degré d'autonomie de l'A.O.F., arrêtent de plus en plus les investissements privés, désorganisent l'administration et s'opposent à la formation d'élites techniciennes locales nécessaires au développement économique (3).

M. CAPET,

D.S.P.,

*Agrégé des Facultés de Droit,
Professeur à l'Ecole de Droit
de l'Institut des Hautes Etudes
à Dakar.*

R. FABRE,

Ingénieur E.C.P.,

*Administrateur de l'I.N.S.E.E.
détaché au Gouvernement général
de l'A.O.F.*

(3) Cf. chapitre 4 du cours d'économie tropicale, à paraître.

ANNEXE I

PRODUITS (1) (VALEUR AU PRODUCTEUR) NETTE APRÈS SEMENCES, EN MILLIARDS C. F. A.	PAYSANS TRADITIONNELS			ENTREPRISES		EXPLOITATIONS PUBLIQUES		
	Autoconsommation	Exportations officielles	Commerce interne et exportations clandestines	Exportations	Commerce intérieur	Autoconsommation	Exportations	Commerce intérieur
<i>Agriculture</i>								
Mil et Sorgho	17,5	»	1,5	»	»	ε	»	»
Maïs.....	4,5	»	0,4	»	»	»	»	»
Riz.....	6	»	0,8	»	»	»	»	0,5
Banane plantain	4,5	»	0,5	»	»	»	»	»
Manioc	9	»	0,9	»	»	»	»	»
Igname	12	»	0,2	»	»	»	»	»
	53,5	»	4,3	»	»	»	»	»
Arachide	1,7	10	0,5	»	»	»	0,01	»
Palmistes	0,2	2	0,1	»	»	»	ε	»
Café.....	»	5	»	0,7	»	»	»	»
Cacao.....	»	5	»	0,3	»	»	»	»
Divers	9,1	1	4	2	0,2	»	»	0,1
<i>Pêche, élevage</i>								
Elevage.....	9	1,5	0,5	»	»	»	»	»
Pêche.....	0,5	ε	1,5	ε	»	»	»	»
	74	25,1	11	3	ε	ε	ε	0,6

(1) Ne figurent que les produits dont la valeur marchande dépasse deux milliards.

CHRONIQUE

DE LÉGISLATION A.O.F.-A.E.F.

Les rapports de la France métropolitaine avec ses prolongements d'outre-mer ont été, pendant l'année 1956, très largement grevés par la situation en Afrique du Nord, de Suez à Agadir.

L'indépendance politique reconnue à la Tunisie et au Maroc a centré désormais le problème sur la situation en Algérie. De multiples raisons concourent à transformer celle-ci en « lieu géométrique » et en centre de résonnance des difficultés françaises au delà des mers.

Raisons humaines, d'abord. L'Algérie, également traversée en son milieu par le méridien de Paris et le parallèle du Caire, conserve des liens d'intimité étroite aussi bien avec l'Orient arabe et musulman qu'avec une France qui préside à ses destinées depuis plusieurs générations, l'a arrachée à son anarchie séculaire et à son isolement politique, aux maladies qui décimaient sa population, et l'a dotée de ses structures administratives et économiques; œuvre imparfaite sans doute, mais qui peut supporter avec honneur la comparaison avec celle qu'ont accomplie les autres pays de langue arabe.

Il n'est jamais venu à l'esprit des Français de porter atteinte à la foi et aux traditions des autochtones et de les occidentaliser par la contrainte.

Il n'est guère concevable qu'ils puissent accepter la solution inverse : abandonner à un fanatisme oriental un million d'Européens, mais aussi des millions de Musulmans qui ne peuvent attendre que de l'Occident un relèvement de leurs niveaux de vie et une garantie contre de nouvelles formes politiques d'oppression.

Raisons géographiques aussi : quelles que puissent être les composantes humaines de la société algérienne, et quand bien même le sol serait encore moins productif, le territoire de l'Algérie, de par sa situation même, présente une importance exceptionnelle dans l'ensemble politique français.

La France admettrait assez facilement — son attitude en d'autres lieux en est la preuve — une politique de grand libéralisme et de large

autonomie interne, s'il ne risquait d'en résulter pour elle un double danger :

— la perte des bases militaires qui peuvent seules lui garantir, en cas de conflit mondial une zone de survie politique, derrière le fossé méditerranéen;

— le risque de ne plus contrôler sur aucun point le débouché maritime des vastes étendues sahariennes.

Raisons économiques enfin. Le grand désert qui forme le centre des espaces territoriaux relevant de la souveraineté française constitue à l'heure présente la plus sérieuse espérance de la promotion africaine, mais les obstacles à vaincre pour son développement futur sont considérables.

Nulle autre constellation politique que l'ensemble français — en liaison plus ou moins étroite avec l'Europe — ne serait apte à garantir sa rapide mise en valeur.

Les Etats d'Afrique du Nord sont hors d'état de le faire par eux-mêmes.

Les Etats-Unis comme l'U.R.S.S., s'ils prenaient pied en ces régions, auraient bien d'autres tâches plus rémunératrices à accomplir ailleurs et n'entreprendraient pas un effort aussi coûteux pour se procurer les sources d'énergie et de matières premières dont ils disposent déjà par ailleurs.

Toute coupure entre la France et le Sahara, toute incertitude d'accès à la mer des richesses extraites aurait pour conséquence inévitable la stérilisation de ces espaces au plus grand dam de la France elle-même et de l'Europe, mais plus encore de l'Afrique Noire qui y place son plus grand espoir de progrès économique.

La France, qui ne pourra rétablir les structures algériennes antérieures, ne peut davantage accepter de bon gré des présences étrangères et hostiles en ces lieux qui commandent tout son système de liaisons politiques et économiques.

L'Algérie est l'articulation naturelle qui relie la France à l'Afrique et, plus généralement encore, aux pays sous-développés, où vivent les quatre-cinquièmes de la population du globe. C'est par l'œuvre d'assistance à ces pays — en capitaux et en techniciens — que se qualifieront au ^{xx}^e siècle les Etats d'importance mondiale.

Les entreprises les plus fécondes au delà des mers — dans l'Union française comme à l'étranger — pourraient être irrémédiablement compromises par une défaillance en Afrique du Nord qui conduirait la France à se replier définitivement sur elle-même.

Tel est l'enjeu de ce drame. L'Algérie demeurera-t-elle demain le ciment de ces immenses espaces où sera parlée dans un siècle la langue française ? Ou redeviendra-t-elle, comme autrefois, entre l'Europe et l'Afrique, une barre presque infranchissable ?

Pour l'Afrique Noire, menacée dans ses liaisons économiques et culturelles, aucun problème n'est aujourd'hui plus important.

En présence d'une situation qui paraît à beaucoup insoluble dans l'immédiat, le Gouvernement Guy Mollet issu de la nouvelle législature mit sur pied une organisation nouvelle.

Deux décrets, 193 et 196 du 16 février 1956 (*J.O. R.F.* du 17, p. 1828 et 1836) ont transféré au Président du Conseil l'exercice des attributions du Ministre de l'Intérieur concernant l'Algérie et définit les compétences du Ministre résidant en Algérie, qui est substitué au Gouverneur général.

La loi 258 du 16 mars 1956 vint ensuite conférer à l'autorité exécutive des pouvoirs spéciaux (*J.O. R.F.* du 17, p. 2591).

Ce texte permet au Gouvernement en fonctions de prendre — nonobstant les lois en vigueur — deux séries de dispositions concernant, les unes le rétablissement de l'ordre et les autres l'expansion future de l'Algérie.

1° Le Gouvernement pourra décréter toutes *mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre*, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire.

Le lendemain même de la promulgation de la loi, le 17 mars 1956, plusieurs textes sont intervenus en ce sens.

— Décret 268 relatif à la justice militaire (*J.O. R.F.* du 19 mars, p. 2655), modifié par le décret 286 du 26 mars (p. 2897) : les juridictions militaires pourront être saisies, même dans la phase de l'instruction, de nombreuses infractions (crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat, rébellion armée, entraves à la circulation, violences sur les personnes, incendies, destructions, pillages...).

— Décret 269 (*J.O. R.F.* 19 mars, p. 2656), autorisant l'autorité militaire à traduire directement devant les tribunaux permanents des forces armées, les individus pris en flagrant délit de participation à une action contre les personnes ou les biens.

— Décret 270 (*J.O. R.F.*, 19 mars, id.), définissant les peines applicables aux individus coupables de désertion à une bande armée (détention, déportation, peine de mort en cas d'export d'armes ou munitions).

— Enfin, le décret d'application 274 du 17 mars 1956 (*J.O. R.F.* du 19 mars, p. 2665), permet à l'autorité exécutive en Algérie de suspendre les libertés publiques et notamment de contrôler ou d'empêcher la circulation des personnes ou des biens, d'interdire les réunions, d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit, de prescrire la remise des armes, de contrôler l'ensemble des moyens d'expression, de muter ou suspendre les agents publics, d'interdire ou dissoudre les groupements, en particulier les sociétés et associations (le décret 729 du

19 juillet 1956, p. 6919, prévoit la liquidation de leurs biens au profit de l'Etat). Bien qu'en principe l'état d'urgence soit maintenu, des zones pourront être établies dans lesquelles la responsabilité du maintien de l'ordre passera à l'autorité militaire.

Les élus locaux pourront être suspendus et les assemblées locales remplacées par une délégation spéciale ou même, à défaut, par un délégué spécial.

Le décret 272 du même jour réorganise le commandement de l'armée (*J.O. R.F.*, p. 2657) et le décret 271 (*id.*) autorise le rappel des officiers de réserve du service de la justice militaire.

Le décret 379 du 12 avril 1956 a porté dissolution de l'Assemblée algérienne (*J.O. R.F.* p. 3581) qui, en fait, ne se réunissait plus.

Le décret 1085 du 25 octobre 1956 (*J.O. R.F.* p. 10319) suspend pour une période d'un an, prorogeable une fois par arrêté du Gouverneur général, toutes dispositions soumettant à l'avis d'organismes consultatifs l'organisation ou le fonctionnement des administrations.

2° D'autres mesures prises en vertu des pouvoirs spéciaux devront assurer en Algérie *l'expansion économique, le progrès social et la réforme administrative.*

Peuvent être citées ici comme premières mesures intervenues :

a) En matière économique et sociale :

— Le décret 291 du 26 mars 1956 (*J.O. R.F.* 27, p. 2931) créant en Algérie une « Caisse d'accession à la propriété et à l'exploitation rurales », établissement public destiné à développer la petite propriété (avec décrets d'application n^{os} 691 du 13 juillet 1956 (p. 6529) et 1031 du 13 octobre (p. 9836) et décret modificatif n^o 908 du 12 septembre 1956 (p. 8694).

— Le décret 950 du 21 septembre 1956 (*J.O. R.F.* 23, p. 9039) prévoyant que des immeubles domaniaux peuvent être concédés gratuitement aux départements, communes, établissements publics ou reconnus d'utilité publique et organismes d'habitations à loyer modéré pour satisfaire des besoins d'intérêt général et notamment de construction.

b) En matière administrative :

— Le décret 641 du 28 juin 1956 (*J.O. R.F.* 3 juillet, p. 6143) a divisé les territoires du Nord en douze départements, défini leur chef-lieu et leur étendue.

En vue d'assurer la coordination administrative entre les départements, ceux-ci sont cependant constitués en trois groupes et les Préfets d'Alger, d'Oran et de Constantine se voient attribuer les fonctions d'Inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire.

Des décrets en Conseil d'Etat sont prévus pour définir les modalités d'application du décret (notamment les attributions des trois I.G.A.M.E., les effectifs des conseils généraux, les modifications éventuelles aux limites territoriales).

— Le décret 642 du même jour (*J.O. R.F. id.*, p. 6145) porte transformation des communes mixtes d'Algérie en communes de plein exercice, c'est-à-dire de type métropolitain, régies par la loi du 5 avril 1884. Il y aura donc désormais un maire élu et il est stipulé que les conseils municipaux sont élus au Collège unique. Les modalités d'exercice du vote des femmes seront déterminées ultérieurement. Par rapport au droit commun métropolitain, seules quelques dérogations de détail sont prévues par le texte.

Le régime de la tutelle sur les communes a d'autre part été aménagé par un décret 531 du 29 mai 1956 (*J.O. R.F.* du 3 juin, p. 5103).

D'autres dispositions ont pour but de faciliter l'entrée des Algériens musulmans dans les emplois de service public.

— Le décret 273 du 17 mars 1956 (*J.O. R.F.* du 19, p. 2664) édicte les mesures destinées à favoriser l'accès à la fonction publique des citoyens français musulmans d'Algérie :

- pendant dix ans, recul de cinq ans de toutes les limites d'âge;
- facilités pour la nomination d'agents contractuels ou la titularisation dans les cadres;

— réserve de postes aux musulmans dans une certaine proportion.

— Le décret 289 du 26 mars (*J.O. R.F.* 27, p. 2926) oblige les organismes, établissements et entreprises qui assurent un service public à réserver au moins la moitié des emplois aux musulmans lors de tout recrutement nouveau. A défaut de candidats suffisamment aptes — et *a fortiori* en cas de mauvaise volonté — sera due une redevance spéciale affectée à l'apprentissage et à la formation professionnelle.

— Le décret 551 du 5 juin 1956 (*J.O. R.F.* du 9, p. 5300) applique aux militaires français musulmans d'Algérie ne servant pas sous statut français, un régime transitoire (défini par le décret 1407 du 19 octobre 1955).

Le régime juridique des quatre départements d'outre-mer non groupés n'a connu en 1956 que des aménagements de détail.

On signalera :

— Le décret 496 du 14 mai 1956 fixant les règles de fonctionnement des banques de dépôt (*J.O. R.F.* du 20, p. 4674).

— Le décret 679 du 6 juillet 1956 relatif au fonctionnement des commissions de vérification chargées de déterminer les droits des parti-

culiers et des collectivités locales sur les terrains de la zone des cinquante pas géométriques (*J.O.* du 12, p. 6447).

On été rendus applicables dans les quatre départements :

— L'ordonnance du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables et comptables agréés (décret 836 du 14 août, *J.O.* du 21, p. 8000).

— Le décret 586 du 20 mai 1955 portant réforme du régime des substances minérales (décret 1039 du 5 octobre 1956, *J.O.* 17, p. 9941).

— La réforme des lois d'assistance (décret 1030 du 28 septembre 1956, *J.O.* 14, p. 9829).

Relativement aux *territoires d'outre-mer* autres que ceux d'Afrique Noire, quelques dispositions nouvelles doivent être signalées.

a) A *Madagascar* est intervenue une importante réorganisation territoriale en vertu de la loi 1117 du 10 novembre 1956 (*J.O. R.F.* du 11, p. 10782). Le territoire groupera désormais six provinces : Fianararitsoa, Majunga, Tamatave, Tananarive, Tuléar et Diégo-Suarez. Chaque assemblée provinciale se composera de 40 membres et enverra à l'Assemblée représentative 9 conseillers. Un décret du 11 juillet 1956 (*J.O.* du 20, p. 6695) appliqué par ailleurs à la grande île la loi d'amnistie n° 1504 du 16 août 1947.

b) Les *terres australes et antarctiques françaises* érigées en 1955 en territoire distinct (voir notre chronique précédente) ont fait l'objet de deux décrets :

— L'un, du 13 janvier 1956 (n° 32, *J.O. R.F.* du 14, p. 562) établit leur régime financier.

— L'autre, du 18 septembre (n° 935, *J.O. R.F.* du 20, p. 8901) fixe leur organisation administrative.

En ce qui concerne les *Fédérations d'Afrique Noire*, nous placerons, comme l'an dernier, en tête de la chronique législative, les dispositions relatives à *l'organisation générale de l'Etat* :

1° En matière d'*élections*, le fait nouveau le plus important est constitué par le décret 981 du 1^{er} octobre 1956, portant *Code électoral*.

L'extrême complexité, et parfois l'incohérence de la législation électorale étaient sources de nombreuses difficultés.

On a dit l'an dernier que la loi 328 du 30 mars 1955 avait prévu l'élaboration d'un décret organique de codification. Celui-ci a été pris

le 1^{er} octobre 1956 (*J.O. R.F.*, 3 octobre, p. 9375). Le Code, en 460 articles, a été publié en volume par l'Imprimerie du *Journal officiel* (219 pages). C'est là un grand progrès matériel.

Bien que ce Code ne s'applique (sauf en ce qui concerne les conseillers de l'Union française) qu'aux élections dans la métropole et dans les quatre départements d'outre-mer isolés, il constitue pour les élections dans les T.O.M. un instrument de référence très précieux et d'utilisation aisée grâce aux tables de concordance. Il se divise en quatre livres :

Livre I^{er} : Election des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux.

Livre II : Election des membres du Conseil de la République.

Livre III : Départements isolés d'outre-mer.

Livre IV : Election des conseillers de l'Union française.

2° En ce qui concerne l'organisation des Assemblées n'est à signaler qu'un décret n° 146, du 26 janvier 1956 portant R.A.P. pour la fixation du statut particulier des directeurs adjoints, des administrateurs et des attachés du *Conseil économique* (*J.O. R.F.* 28, p. 1098).

3° Relativement au *pouvoir exécutif*, on notera que la pratique des pouvoirs spéciaux s'est orientée dans le sens d'une spécialisation territoriale, puisque les deux lois qui ont autorisé le Gouvernement à modifier par décrets la législation en vigueur sont relatives, l'une à l'Algérie et l'autre aux Territoires d'outre-mer et sous tutelle : on a déjà présenté la première, la seconde le sera ci-dessous.

4° Quant à l'organisation juridictionnelle, sont à signaler :

a) Dans l'ordre judiciaire :

— La loi financière n° 780 du 4 août 1956 (*J.O. R.F.* du 7, p. 7439) qui, dans son article 51, augmente l'effectif des magistrats des Chambres civiles de la Cour de Cassation ainsi que de diverses catégories d'agents administratifs. Le fichier central institué par la loi 1366 du 23 juillet 1947 reçoit le nom de « Service de documentation et d'études ».

— Le décret 787 du 6 août 1956 (*J.O. R.F.* du 7, p. 7541) relatif à l'organisation centrale du Ministère de la Justice et à l'avancement des magistrats.

— La loi 780 du 4 août 1956 concerne, en son article 55 (*J.O. R.F.* du 7, p. 7439) l'accession à l'emploi de procureur de la République adjoint, et le décret 431 du 30 avril 1956 (*J.O. R.F.* du 3 mai, p. 4176) modifie le statut des chefs de Secrétariat de Parquet.

— La même loi 780 (art. 94) modifie les taux de nombreuses amendes prévues au Code civil ou au Code de Procédure civile.

— Le décret 430 du 30 avril 1956 (*J.O. R.F.* du 3 mai, p. 4175) modifie le statut des greffiers et des chefs de service de greffe des cours et tribunaux.

b) Quant aux juridictions administratives, sont intervenus plusieurs textes importants :

— La loi financière du 4 août 1956 sus-mentionnée apporte deux nouveautés concernant la composition des juridictions et les frais de justice.

— L'article 42 prévoit que des membres du Conseil d'Etat pourront être nommés par délégation présidents de tribunaux administratifs et que deux membres de ces tribunaux pourront être détachés au Conseil d'Etat comme rapporteurs de la Section du Contentieux.

— Quant aux régimes des frais et droits fiscaux devant les juridictions administratives, les articles 43 à 48 apportent des modifications fondamentales.

Un droit perçu et recouvré comme en matière d'enregistrement sera dû en principe, à titre de frais de justice, *par la partie qui aura succombé*, sur toutes décisions des tribunaux administratifs autres qu'avant dire droit.

Le taux sera réduit de moitié dans diverses matières, notamment excès de pouvoir, cassation, pensions, mais aussi pour « les requêtes dirigées contre les arrêtés des conseils du Contentieux administratif statuant sur les litiges relatifs à la nomination, à l'avancement, à la discipline, aux émoluments, aux pensions des fonctionnaires relevant du Ministère de la F.O.M. ».

La dispense de frais et de ministère d'avocat est désormais de droit en matière de contributions directes, d'élections, enfin de contraventions relevant de la compétence des tribunaux administratifs. Les dispositions antérieures contenues dans les articles 698 et 1097 du Code général des impôts sont abrogées.

La juridiction administrative pourra toujours dispenser la partie perdante du paiement de tous droits, sauf lorsque le recours est jugé abusif.

— La loi 557 du 7 juin 1956 (*J.O. R.F.* du 10, p. 5327) établit une nouvelle réglementation d'ensemble des délais en ce qui concerne les recours contentieux administratifs : nécessité d'une décision préalable; généralisation pour tous recours (sauf en matière de travaux publics ou en cas de dérogation par texte exprès) du délai de deux mois compté à partir de la notification ou publication ou, en cas de silence, de l'expiration d'une période de quatre mois.

En cas de décisions implicites de rejet, un nouveau recours sera

autorisé si le requérant peut invoquer des motifs graves et légitimes de retard.

L'inventaire de la législation propre aux Territoires d'outre-mer en 1956 doit évidemment placer en exergue la *loi-cadre*, c'est-à-dire selon sa dénomination officielle la loi 619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des Territoires relevant du Ministère de la France d'outre-mer.

Publiée au *J.O. R.F.* le 24 juin, p. 5782, elle a été promulguée en *A.E.F.* le 2 juillet (p. 938) et en *A.O.F.* le 8 (p. 1247).

Il ne saurait être question, dans le cadre restreint de cette chronique, d'entreprendre un examen approfondi de ce texte capital (1).

La loi-cadre comprend quatre titres.

Les deux derniers, relatifs à l'institution du suffrage universel et du collège unique, sont étudiés ci-dessous (Titre I I A). Seuls les deux premiers nous retiendront ici. Ils concernent les territoires sous tutelle (Titre II de la loi) et l'ensemble des territoires d'outre-mer (Titre I).

Il était normal que le législateur traitât de manière distincte les deux *territoire sous tutelle* du Togo et du Cameroun.

D'un côté, leur statut international limite les initiatives de l'autorité française.

Mais, en sens inverse, leur situation juridique originale permet de leur appliquer des solutions qui ne soient pas nécessairement étendues à la grande masse des territoires africains. Tout s'est passé en fait comme si le Togo avait été le champ d'une expérience de laboratoire. Les résultats s'étant révélés satisfaisants, les structures nouvelles pouvaient être dès lors transposées ailleurs.

On a vu l'an dernier comment la loi 426 du 16 avril 1955 avait élargi considérablement les compétences de l'Assemblée territoriale du Togo, et doté celui-ci d'un conseil de gouvernement.

Les réformes ainsi réalisées dans le territoire sous tutelle vont constituer la pierre angulaire de la loi-cadre à l'égard de tous les autres territoires d'Afrique et du Pacifique.

Pour tous, en effet, le problème majeur est celui d'un assouplissement institutionnel, qui peut seul permettre de sauvegarder la cohésion politique d'un vaste ensemble de peuples, tout en respectant leur diversité sociologique. Mais en ce qui concerne le Togo lui-même — et par

(1) On se reportera notamment à l'étude de notre collègue Jean Roche dans la présente revue et à celle de M. le Professeur Quermonne : *La réforme de structure des territoires d'outre-mer et des territoires associés selon la loi-cadre du 23 juin 1956* (Dalloz 1957, Chronique II, p. 5).

contrecoup le Cameroun — l'expérience antérieure permettait d'aborder l'étape suivante.

La loi-cadre (art. 8) autorise donc le Gouvernement à définir un nouveau statut pour le Togo dans le respect de l'accord de tutelle et des principes posés par le préambule de la Constitution.

Elle prévoit que le statut devra être accepté par un referendum populaire, mais sa complète mise en application supposera évidemment un nouvel acte international mettant fin au régime de tutelle. L'Assemblée générale des Nations-Unies, saisie du problème, a décidé de remettre sa décision à l'année suivante.

Le *statut du Togo* a été établi par le décret d'application n° 847 du 24 août 1956 (*J.O. R.F.* du 26, p. 8173) et approuvé par referendum dans les conditions indiquées ci-dessous (Titre I-I-A).

Le Togo est érigé en une « République autonome » qui conserve avec l'ensemble français des liens institutionnels permanents pour tous les problèmes d'intérêt commun, mais obtient la plus large autonomie pour la solution des problèmes spécifiquement togolais.

La France, qui garantit l'intégrité des frontières togolaises, assure la législation et la direction des affaires dans les matières communes, notamment affaires extérieures et défense, protection des libertés publiques, organisation juridictionnelle (en dehors des tribunaux coutumiers), régime financier, monétaire, tarifaire et commerce extérieur, programmes et examens de l'enseignement secondaire et supérieur.

Le Togo conserve des représentants dans toutes les assemblées politiques françaises.

La France désigne un Haut-Commissaire qui est le délégué permanent du Gouvernement de la République française et, comme tel le chef des forces armées et des services civils à la charge du budget français.

En tant que collectivité autonome, le Togo a reçu des structures internes caractéristiques d'un Etat :

— L'Assemblée togolaise devient « législative » et les lois votées seront définitives sauf contrariété avec le droit international ou les principes constitutionnels fondamentaux de l'Union française.

— Le Conseil de Gouvernement est émancipé, en tant qu'exécutif local, de l'autorité du Haut-Commissaire.

Celui-ci, qui exerçait précédemment l'autorité exécutive tend, selon une évolution parallèle à celle qu'a connu le Gouverneur des Dominions britanniques, à devenir l'équivalent d'un souverain constitutionnel qui préside le Conseil des Ministres et désigne le premier Ministre, mais n'a plus la responsabilité de la politique locale.

Le premier Ministre est investi, à la majorité simple, par un vote de l'Assemblée législative; il nomme et révoque ses ministres.

Le Gouvernement peut être renversé par une motion de censure

votée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée législative.

Si l'on cherche à caractériser brièvement les rapports juridiques établis par le statut entre la France et le Togo, on peut les résumer en trois propositions :

— *L'autonomie togolaise va bien au delà de la décentralisation territoriale connue jusqu'alors du droit français.*

— *Il ne peut être parlé de rapports fédéraux tant que la République française reste un Etat unitaire.*

Les autres territoires restent partie intégrante de cet Etat et il n'existe pas de Chambre des Etats.

Il n'existe pas de Haute-Cour fédérale, ce qui conduit illogiquement à confier le contrôle de constitutionnalité sur les lois togolaises au Conseil d'Etat français.

Les services d'intérêt général sont sous l'autorité du Gouvernement français sans que soit garantie, au profit du Togo, leur caractère fédéral, c'est-à-dire leur indépendance à l'égard des intérêts particuliers des collectivités étatiques composantes.

— *Pour l'essentiel cependant, le statut n'est pas antinomique avec d'éventuelles structures fédérales de l'ensemble français.*

L'autonomie dans les matières locales est réalisée sous réserve d'une tutelle de légalité supérieure qui, demain, pourrait être fédérale.

La participation du Togo au fonctionnement des pouvoirs publics de la République française est assurée, du moins dans les Assemblées constitutionnelles françaises où sa représentation n'est pas sensiblement différente de celle que postulerait une stricte proportionnalité.

En somme, le statut réalise des *structures d'attente* viables dans le présent mais qui trouveraient leur accomplissement logique au sein d'une constitution française fédérale.

Quant aux possibilités d'une telle transformation, elles ne peuvent évidemment être examinées ici !

S'agissant du Cameroun, territoire beaucoup moins homogène que le Togo quant aux aspirations et aux intérêts de ses peuples, la loi-cadre est beaucoup moins explicite. Elle autorise seulement le Gouvernement à procéder à des réformes institutionnelles et à la création de provinces. Sans doute songe-t-on à un statut intermédiaire entre celui du Togo et celui des autres territoires.

Dans ses dispositions relatives au futur statut de l'ensemble des territoires d'outre-mer, en particulier des divers territoires d'A.O.F. et d'A.E.F., la loi-cadre revêt deux aspects :

— Le législateur indique lui-même à l'exécutif l'essentiel des buts à atteindre.

— Il définit les procédures qui permettront au Gouvernement de réaliser les réformes par décret afin d'en terminer dans les délais les plus brefs.

1° Les *buts à atteindre* sont de profondes réformes dans « les institutions, les structures administratives, l'organisation économique et sociale », en vue d'une large décentralisation au profit des territoires eux-mêmes.

a) *Réforme des institutions.* — Le Gouvernement devra :

— Modifier les compétences des organes fédéraux (Gouvernements généraux et grands Conseils) pour les transformer en organismes de coordination.

— Instituer dans les divers territoires des Conseils de Gouvernement et à Madagascar des Conseils provinciaux.

— Conférer de nouveaux domaines de compétence aux Assemblées territoriales (et provinciales à Madagascar), étant entendu que les règles en vigueur dans ces matières pourront être modifiées ou abrogées pour l'avenir par ces assemblées.

— Créer au sein de chaque territoire, en dehors des communes elles-mêmes, de nouvelles collectivités locales personnalisées, dotées d'organes propres de gestion.

b) *Réforme des structures administratives*, notamment par une refonte des services publics en vue de définir les services d'Etat par rapport aux services territoriaux, d'instituer une réglementation autonome de la fonction publique en ce qui concerne ces derniers et de faciliter l'accès des fonctionnaires d'origine locale à tous les échelons des divers services.

c) *Réorganisation économique et sociale* en vue d'élever le niveau de vie sous toutes ses formes, en particulier :

Généralisation de l'enseignement.

Organisation et soutien des productions.

Développement rural.

Organisation de l'état civil.

Adaptation des procédés de crédit et d'épargne.

Développement des investissements privés outre-mer.

Réalisations sociales.

Coordination économique et financière entre la métropole et les territoires.

2° Les *procédures de réalisation* correspondent toutes à des « pouvoirs spéciaux » permettant au Gouvernement de modifier par décrets la législation en vigueur.

Divers types de décret sont prévus :

— Les uns — ceux qui concerneront la réforme des institutions (article premier) « seront simultanément déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale et soumis à l'Assemblée de l'Union française, qui aura quinze jours pour émettre son avis. L'Assemblée nationale devra se prononcer sur leur adoption, leur rejet ou leur modification, dans un délai de deux mois et en faire la transmission au Conseil de la République. Celui-ci disposera alors d'un délai de trente jours pour se prononcer. L'examen des décrets devra être achevé par le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale. L'absence de décision de l'une ou l'autre assemblée vaudra adoption ou reprise du texte gouvernemental ».

— Les autres décrets — relatifs à la réforme des structures administratives et à la réorganisation économique et sociale — et considérés comme étant d'importance politique moindre, se distinguent des premiers parce qu'ils entreront en vigueur dès leur publication au *Journal officiel*.

Le texte ajoute cependant qu'« ils ne deviendront définitifs qu'après l'accomplissement des formalités de procédure et de relais prévues à l'article premier. »

Bien que certains décrets d'application aient été pris à la fin de 1956 — décrets 1227 et 1228 du 3 décembre, relatifs à la définition des services civils dans les T.O.M. — il s'agit d'un très petit nombre; ils n'ont pas été promulgués en Afrique et il est certain qu'ils seront aménagés par le Parlement.

Il convient donc de remettre leur présentation à l'an prochain.

Pour toutes catégories de décrets, les pouvoirs spéciaux conférés au Gouvernement prendront d'ailleurs fin le 1^{er} mars 1957.

Ainsi, quel que soit l'immense intérêt politique, juridique, humain, de la loi-cadre, cette chronique n'en portera pas la marque directe.

On signalera seulement ici une circulaire préliminaire d'application de la loi-cadre publiée au *Journal officiel* de l'A.E.F. le 21 novembre 1956 (p. 1615).

Le Haut-Commissaire y donne consigne à tous les chefs de service du Gouvernement général d'éviter rigoureusement d'intervenir à l'échelon territorial. Seuls des conseils pourront être donnés aux autorités locales qui devront prendre elles-mêmes leur décision, assortie éventuellement de compte rendu. Cette déconcentration impliquera, en contrepartie, un rôle plus étendu de conseil, de coordination et de contrôle exercé sur place par des contacts personnels. Les principaux chefs de service du Gouvernement général devront effectuer une mission

annuelle dans chacun des territoires, des missions spéciales pouvant être autorisées en outre par le Haut-Commissaire personnellement.

Selon le plan habituel, la chronique législative des Fédérations africaines sera présentée en trois titres consacrés respectivement à l'organisation politique et administrative, à la législation financière et économique, enfin au statut et à la protection des personnes.

TITRE PREMIER

L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

I. — INSTITUTIONS POLITIQUES

A. — Elections

1° Régime général.

Si l'on excepte la codification du régime électoral, étudiée plus haut (voir Introduction), la seule modification dans le régime des *élections à l'échelle nationale* a été apportée par la loi 425 du 28 avril 1956 modifiant l'article 11 du décret réglementaire du 2 février 1952 pour l'élection des députés (*J.O. R.F.* du 29, p. 4111, pub. *J.O. A.O.F.* p. 1518, *J.O. A.E.F.*, p. 1099).

On sait que le Président du bureau de vote a pouvoir de réquisition sur les autorités civiles et les commandants militaires.

Le nouveau texte (qui forme les articles 187 et 188 du récent code) précise que la réquisition ne peut empêcher les candidats ou leurs délégués d'exercer leurs prérogatives légales.

Les personnes éventuellement expulsées devront être remplacées immédiatement et l'autorité sera tenue d'adresser sans délai un procès-verbal au Procureur et au Préfet ou Gouverneur.

Le décret 753 du 27 juillet 1956 (prom. A.O.F. le 11 août, p. 1518, A.E.F. le 19 août, p. 1099) a étendu cette loi du 28 avril aux communes de plein exercice et de moyen exercice en Afrique Noire et à Madagascar.

2° En ce qui concerne le *régime électoral propre aux territoires d'outre-mer*, l'année 1956 demeurera une date fondamentale en raison des dispositions de la loi-cadre n° 619 du 23 juin 1956 (*J.O. A.E.F.*, p. 938 ; *J.O. A.O.F.*, p. 1247), dont le Titre III institue le suffrage universel et établit le collège unique pour toutes les élections, et dont le Titre II prévoit un referendum du Togo en vue de la définition de son futur statut.

a) *Institution du suffrage universel et collège unique.* — Bien que le nombre d'électeurs ait grandement augmenté depuis dix ans, une opposition demeurerait entre la *jouissance* de l'électorat, reconnue en principe à tous les Français, quel que soit leur statut civil, et l'*exercice* de l'électorat. L'obtention d'une carte électorale permettant de participer effectivement au scrutin était soumise, pour les autochtones, à des limitations tenant, pour beaucoup d'entre eux, aux difficultés d'identification.

Ils devaient donc, au minimum, détenir quelque document — tels qu'un certificat de propriété, un permis de chasse ou de conduire — permettant de limiter les risques de fraude.

Désormais recevront une carte tous les citoyens des deux sexes, quel que soit leur statut, âgés de 21 ans accomplis, régulièrement inscrits sur les listes et non frappés d'incapacité.

La division en deux collèges électoraux des citoyens (selon leur état civil) qui existait encore dans de nombreux territoires, est définitivement abrogée.

Elle n'est maintenue qu'à titre transitoire pour les élections partielles jusqu'aux prochains renouvellements d'ensemble des Assemblées.

Pour permettre de réaliser la réforme, était prévue (art. 15) une révision extraordinaire des listes électorales.

Celle-ci a été décidée par le décret 669 du 7 juillet 1956. La liste électorale, définitivement arrêtée le 30 septembre 1956, vaudra jusqu'au 31 mars 1957 (prom. A.O.F., 8 juillet, p. 1247, A.E.F., 9 juillet, p. 1037).

b) *Referendum au Togo.* — Un nouveau statut ayant été établi pour le Togo dans les conditions rappelées ci-dessus, la loi-cadre du 23 juin 1956 (art. 8) a prévu un referendum « effectué sur la base du suffrage universel et au scrutin secret, dont la date et les modalités seront fixées en temps opportun par décret en Conseil des Ministres après accord de l'Assemblée territoriale... ».

Ce décret, n° 848, est intervenu à la même date que le décret n° 847 portant statut, le 24 août 1956 (*J.O. R.F.* du 26, p. 8176, *J.O. Togo*, numéro spécial du 30 août, p. 5).

Le collège électoral a été convoqué le dimanche 28 octobre. Le referendum a été organisé, dépouillé et proclamé, sous la direction d'un délégué général — M. le Conseiller d'Etat Périer de Féral — représenté dans chaque cercle, subdivision et commune par un délégué assistant.

Le referendum a eu lieu au suffrage universel des personnes des deux sexes âgées de 21 ans et au scrutin secret. Un bureau de vote était créé pour 1.500 électeurs au maximum, dans chaque commune ou section électorale et dans chaque circonscription administrative. La liste des bureaux a été établie par des arrêtés du Délégué général du 5 octobre 1956 (*J.O. Togo*, numéro spécial du 8).

Deux bulletins de vote ont été mis à la disposition de l'électeur :

l'un, rose, en faveur du statut du 24 août 1956 et de la fin du régime de tutelle; l'autre, blanc, portant « maintien du régime de tutelle ». 338.000 électeurs sur 409.000 ont participé au vote, soit 77 %.

Les résultats ont été les suivants :

— Pour le nouveau statut, 313.000, soit 71 %.

— Pour le maintien du régime de tutelle, 22.000, soit 5 % environ, dont 18.000 dans l'extrême-nord par suite de rivalités tribales.

Les 74.000 abstentions ont été enregistrées surtout dans le Sud-Togo où l'opposition comptait la plupart de ses partisans.

Les réclamations contentieuses, formulées par écrit dans les vingt-quatre heures étaient portées devant une Commission spéciale présidée par un magistrat, et dont la composition a été fixée par un arrêté interministériel du 15 octobre, à quatre conseillers des Cours d'Appel d'A.O.F. (*J.O. Togo*, numéro spécial du 24).

L'année 1956 a vu, par ailleurs, se dérouler outre-mer des élections générales et des élections municipales.

c) Les élections à l'Assemblée nationale, consécutives à la dissolution (décret du 1^{er} décembre 1955) ont eu lieu le 2 janvier dans le cadre des nombreuses dispositions réglementaires présentées l'an dernier.

— Le décret 1615 du 9 décembre 1955, relatif à la journée du lundi 2 janvier, a été promulgué en A.E.F. le 15 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 11). Le jour des élections a été férié, chômé et payé — sur le modèle du 1^{er} mai — dans les circonscriptions de la métropole et d'outre-mer.

— Le décret 1636 du 14 décembre 1955, portant R.A.P. pour l'application de la loi municipale du 18 novembre 1955, en ce qui concerne la révision des listes électorales dans les communes de plein et de moyen exercice, promulgué en A.O.F. le 16 décembre, l'a été en A.E.F. le 17 (*J.O.* 1956, p. 11)

— Des arrêtés A.O.F. des 21 et 28 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 18) et 1^{er} janvier 1956 (p. 100) fixent la composition des commissions de recensement des votes.

— Un arrêté A.E.F. du 8 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 16) autorise le vote par procuration des militaires employés hors de leur garnison dans les trois districts situés au nord du Tchad (Eunedi, Borkou et Tibesti).

— Le décret 1668 du 23 décembre 1955, relatif au remboursement des frais de propagande électorale, a été promulgué en A.E.F. le 26 décembre (*J.O.* 1956, p. 73.)

— Le collège électoral du Soudan a été convoqué le 8 juillet 1956 par le décret 545 du 7 juin (prom. A.O.F. le 8, p. 1111) en vue d'élire un député, un siège étant vacant par décès.

d) Le régime des *élections municipales*, bien que directement inspiré de celui de la métropole, n'est pas en tous points identique.

La loi municipale du 18 novembre 1955 stipule, de manière générale (art. 6) que les textes législatifs ou réglementaires, applicables aux communes de la métropole et non à celles d'outre-mer, pourront être étendus par décret du Président de la République après avis de l'Assemblée de l'Union française, au besoin avec des *aménagement*s.

— Le décret 1105 du 2 novembre 1956 (J.O. R.F. du 3, p. 10511) porte ainsi extension et adaptation de l'article 13 de la loi du 5 septembre 1947, en précisant qu'outre les députés et les sénateurs, les *conseillers de l'Union française* sont éligibles dans toutes les communes du territoire ou de la circonscription où ils ont été élus (prom. A.O.F. le 3 novembre, p. 2101, A.E.F. le 5 novembre, p. 1502).

— La loi 1118 du 10 novembre 1956 modifiant l'article 10 de la loi municipale (n° 1489) du 18 novembre 1955 met expressément en application les dispositions relatives au suffrage universel des citoyens des deux sexes âgés de 21 ans (prom. A.O.F. le 14 novembre, p. 2174).

— Le décret 604 du 14 juin 1956 porte par ailleurs R.A.P. de la loi municipale du 18 novembre 1955 en ce qui concerne le déroulement des élections :

Convocation des électeurs vingt jours à l'avance; déclaration collective de candidature des candidats de chaque liste au plus tard le 12^e jour avant le scrutin; distribution des cartes par des commissions présidées par un fonctionnaire; bureaux de vote; délégués des partis; opérations de vote et dépouillement; propagande électorale; divers (prom. A.O.F. le 28 juin, p. 1243, A.E.F. le 2 juillet, p. 941).

Sur ces nouvelles bases, les élections municipales se sont déroulées le 18 novembre 1956 dans les villes d'Afrique Noire. C'était, pour la plupart d'entre elles, la première consultation de cet ordre.

Les abstentions furent d'environ 20 % en A.O.F., de 30 à 35 % en A.E.F.

B. — Organisation des Pouvoirs publics

Les seules dispositions à mentionner en 1956 concernent l'*organisation judiciaire*. Le décret 804 du 2 août 1956 refond le décret du 22 juillet 1939, relatif à la justice française en A.O.F. (prom. A.O.F. le 22 août 1956, p. 1692).

Ce décret consacre les transformations survenues depuis 1946 (décret du 16 janvier 1947, décret du 11 avril 1951, décret 375 du 2 avril 1955 et décret 1167 du 30 août 1955) et résumées dans notre précédente chronique.

Le même texte met à jour, d'autre part, le tableau A annexé au décret du 22 août 1928, modifié par les décrets du 5 janvier 1954 por-

tant classement des juridictions en A.O.F. (Section II, n° 2). Un comité d'application est intervenu le 9 novembre 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 2175) qui porte détachement de la Cour d'Appel d'Abidjan à Cotonou et règle la répartition des affaires en instance.

La tenue des audiences de la Chambre détachée à Cotonou est réglée par un arrêté A.O.F. du 1^{er} décembre 1956 (p. 2283).

Pour l'A.E.F., c'est le décret 799 du 2 août 1956 qui refond le tableau A annexé au décret du 22 août 1928 (prom. A.E.F., le 24 août, p. 1163 (Section II, n° 4), Cour d'Appel de Brazzaville (avec Chambre siégeant à Fort-Lamy), Tribunaux de Première Instance et Justices de Paix à compétence étendue.

a) Quant à l'organisation des tribunaux, sont à signaler les dispositions suivantes :

Tribunaux de Droit français du premier degré :

Un arrêté A.O.F. du 14 mai (p. 992) désigne les assesseurs de coutume musulmane ou locale près de ces tribunaux pour 1956.

Il résulte de ce texte que, pour l'ensemble de l'A.O.F., 138 coutumes différentes bénéficient présentement d'une représentation officielle.

Dans chaque territoire, considéré isolément, le nombre des coutumes représentées dans les tribunaux est le suivant : Sénégal 28; Mauritanie 6; Guinée 18; Soudan 37; Niger 14; Côte-d'Ivoire 45; Haute-Volta 24; Dahomey 25.

— Tribunaux de Première Instance :

En A.O.F. : Création : Zinder (p. 1533), Kankan, Kayes, Abomey, Gagnoa (p. 1693); élévation à la 2^e classe : Bouaké, Ouagadougou; modifications de ressorts : Ouagadougou (p. 595), Saint-Louis (p. 673), Kaolak (p. 2028).

En A.E.F. : création : Bambari et Berbérati en Oubangui-Chari (p. 1164); modifications de ressorts : Oubangui-Chari (p. 1462).

— Justices de Paix à compétence étendue :

En A.O.F. : création : Kindia (p. 310) et Pita en Guinée (p. 587), Atar et Aïoum-el-Atrouss en Mauritanie (p. 673), Gaoua en Haute-Volta (p. 1288); modifications de ressorts : p. 587, 595 (rectif. p 1225, 2028); suppression : p. 1533, 1693.

En A.E.F. : création : Oubangui-Chari (p. 1164); modifications de ressorts : Oubangui-Chari (p. 1462).

— Justices de Paix à compétence restreinte : suppressions en A.O.F. (p. 673, 1305).

Diverses transformations ont affecté les *tribunaux de droit local* :

En A.O.F. : Créations : au Soudan, à Niafunké (p. 2569).

Modifications au classement des tribunaux indigènes coutumiers :

- le tableau annexé à l'arrêté A.O.F. du 15 mars 1949 instituant ces tribunaux au Soudan est modifié par arrêté du 15 décembre 1956 (p. 2569) ;
- le tableau annexé à l'arrêté A.O.F. du 13 mai 1949 instituant ces tribunaux en Côte-d'Ivoire, est modifié par arrêtés des 2 février 1956 (p. 311), 7 avril (p. 692), 16 avril (p. 727), 28 juin (p. 1211) ;
- le tableau annexé à l'arrêté A.O.F. du 23 juin 1949 (complété par arrêtés des 26 décembre 1949 et 6 octobre 1951) relatif au Sénégal est complété par arrêté du 21 juillet (p. 1394), 20 août (p. 1634).

En A.E.F. : en application d'une circulaire n° 1084/AP - 2 du 16 novembre 1955 du Haut-Commissaire, les tribunaux coutumiers ont été supprimés : au Gabon (arrêté 11 février 1956 - J.O. A.E.F. p. 388) ; au Moyen-Congo (arrêté 9 avril 1956, p. 542) ; en Oubangui-Chari et au Tchad (arrêté 30 décembre 1955 - J.O. A.E.F. 1956, p. 160).

Les affaires seront désormais portées devant les Tribunaux du premier degré de Droit local institués par décret du 13 mai 1936 (modif. par décret du 30 avril 1946) qui fonctionnent dans chaque district et poste de contrôle administratif.

De tels tribunaux ont récemment été créés : au Gabon (arrêté du 5 mars 1956, p. 537).

Le décret 372 du 9 avril portant publication de la convention franco-britannique sur l'assistance judiciaire et la « *cautio judicatum solvi* » est recensé ci-dessous (voir Titre III-II D).

b) Relativement au *statut des magistrats, auxiliaires de la justice et officiers ministériels*, on signalera :

— Le décret 234 du 2 mars 1956 (pub. J.O. A.E.F., p. 495) disposant que les avocats généraux près les Cours d'Appel porteront le même costume que les présidents de Chambre.

— Un décret du 20 mars 1956 (prom. A.O.F. 3 avril, p. 656) créant en A.O.F. un sixième et un septième office de notaire à Bamako et Konakry (p. 656) : les greffiers en chef des deux Tribunaux de Première Instance cesseront de remplir les fonctions de notaire.

— Des arrêtés des 24 avril (p. 793) et 30 juillet (p. 1448) instituent en A.O.F. dix nouvelles charges de commissaire-priseur.

— Un arrêté du 30 juillet (p. 1449) institue cinq charges d'huissier.

— En A.E.F., un arrêté du 2 février 1956 (p. 249) fixe le nombre d'emplois d'agents du service judiciaire dont la rétribution est à la

charge du budget du groupe de territoires (greffiers, secrétaires de Parquet et d'Administration, commis...).

C. — Régime des libertés publiques

— En ce qui concerne le contrat d'*association*, la loi du 1^{er} juillet 1901 ne permet pas d'établir le prix de rachat des cotisations au delà d'un certain chiffre.

Pour tenir compte de la dépréciation monétaire, ce chiffre a été relevé à 10.000 francs dans la métropole par la loi 1001 du 23 juin 1948. Cette dernière est étendue aux territoires par le décret 225 du 28 février 1956 (prom. A.O.F. le 14 mars 1956, p. 539; A.E.F., même date, p. 371).

— Au titre de la *liberté de circulation* est à mentionner en A.E.F. un arrêté du 13 décembre 1955 (J.O. 1956, p. 29) déterminant les conditions de délivrance, de prorogation, de validité et de visa des passeports.

— En matière de *liberté de la presse*, la loi du 29 juillet 1881 a été complétée par la loi 1552 du 28 novembre 1955 (prom. A.E.F., 13 décembre, J.O. 1956, p. 5).

L'article 39, relatif à l'interdiction de rendre compte de certains procès (en diffamation, injures, déclaration de paternité, divorce, séparation de corps) se trouve complété par deux articles 39 *bis* et 39 *ter*. Le premier interdit toute publication relative à l'identité et à la personnalité des mineurs de dix-huit ans, auteurs d'une fugue (sauf demande expresse des personnes qui avaient sa garde ou des autorités publiques); le second, toute publication concernant le suicide des mineurs (sauf sur demande ou autorisation du Procureur de la République).

— Concernant la *liberté de réunion*, on signalera un arrêté A.O.F. du 31 juillet (p. 1858) interdisant sur le territoire de la Délégation du Sénégal les tams-tams et séances de lutte (à l'exclusion de celles données par des entrepreneurs de spectacles dûment autorisés), pendant la saison des pluies 1^{er} août - 1^{er} novembre).

— La loi du 27 avril 1956 (prom. A.O.F., 2 juin, p. 1114) tendant à assurer la *liberté syndicale* est recensée ci-dessous (cf. Titre III - I).

D. — Relations internationales

— Le décret 231 du 29 février 1956 (prom. A.O.F. le 14 mars, p. 539, A.E.F. le 30 mars, p. 435) décide la publication, pour application dans l'ensemble des territoires, de la *convention consulaire* entre la France et le *Royaume-Uni*, signée à Paris le 31 décembre 1951 (et publiée dans la métropole en vertu du décret 639 du 24 avril 1954).

Chacune des parties pourra établir des consulats et agences consulaires sur le territoire de l'autre.

L'Etat de résidence pourra toutefois s'opposer à l'ouverture d'un poste dans toute localité où n'existera aucun poste d'un Etat tiers. L'Etat d'envoi fera connaître à l'Etat de résidence la circonscription de chacun des postes. Il aura la faculté d'employer le nombre nécessaire de consuls et d'employés consulaires.

Les chefs de poste seront admis et reconnus selon les règles et formalités fixées par l'Etat de résidence. Les autres consuls et les agents consulaires pourront être admis, soit du seul fait de leur nomination, soit sous réserve de notification et d'autorisation.

Le texte définit ensuite en détail les droits, immunités, privilèges et franchises douanières (Titres III et IV), les attributions des consuls (Titres V, VI et VII).

— Le décret 235 du 2 mars 1956 (prom. A.O.F. le 20 mars, p. 577, A.E.F. le 30, p. 443) porte publication, pour application dans les territoires, de la convention de Genève relative au *statut des réfugiés* du 28 juillet 1951, signée à New York le 11 septembre 1952 (et publiée dans la métropole en vertu du décret 1055 du 14 octobre 1954).

Le principe de base est celui d'un statut juridique aussi favorable que possible, c'est-à-dire au moins aligné, de manière générale, sur celui des autres étrangers, et même en certains domaines (religion et instruction religieuse, propriété intellectuelle et industrielle, enseignement primaire, assistance et secours publics, charges fiscales), sur celui des nationaux.

— Le décret 230 du 29 février 1956 (prom. A.O.F. le 23 mars, p. 612, A.E.F. le 5 avril, p. 507) qui publie outre-mer la convention signée à Genève le 19 septembre 1949 sur la circulation routière, est présenté ci-dessous VI B.

— Un *accord de commerce* conclu entre la France et le *Guatemala* a été publié et mis en vigueur par le décret 1247 du 29 novembre, promulgué en A.O.F. le 18 décembre, p. 2568.

II. — ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

A. — *Administration générale*

1° *Administration centrale.*

— Deux arrêtés ministériels du 14 novembre 1956 sont relatifs au comité technique paritaire du *Ministère* de la F.O.M. Le premier modifie sa composition; le second précise les organisations syndicales aptes à désigner des représentants du personnel (pub. J.O. A.O.F., p. 2269).

— Le décret 489 du 14 mai 1956 (prom. A.O.F. le 28, p. 1079; pub. A.E.F., p. 919) apporte des modifications profondes au règlement organique de l'*Ecole Nationale de la France d'outre-mer*, défini précédemment par le décret 1353 du 30 octobre 1950. Le but est de permettre l'accession plus rapide des jeunes gens originaires d'outre-mer aux fonctions d'autorité.

Le concours A, destiné à l'entrée directe de jeunes gens de 18 à 26 ans, bacheliers en Droit, après une préparation en classes spéciales préparatoires, ne subit pas de modifications.

Le concours B recrutera dans la section administrative ou la section sociale des candidats n'ayant pas dépassé 35 ans et justifiant de quatre ans de service outre-mer.

Un concours C est institué donnant accès aux trois sections de l'Ecole (administrative, sociale et judiciaire). Il est réservé aux étudiants originaires des territoires, âgés de 20 à 30 ans — sous réserve de dispositions transitoires — titulaires du baccalauréat en Droit, ou d'une équivalence. Cependant la licence sera exigée pour la section judiciaire.

— Un arrêté ministériel du 10 juillet (prom. A.O.F. le 25, p. 1376) fixe les modalités des concours B et C; un autre du 12 (prom. A.O.F. 25, p. 1379) établit la procédure du concours C pour 1956. Un décret du 5 novembre (pub. J.O. A.O.F., p. 2205) fixe le nombre maximum des places mises aux concours A (37) et B (10)

Un cycle de perfectionnement est établi, destiné aux fonctionnaires des cadres supérieurs des territoires.

— Le décret 418 du 25 avril 1956 (prom. A.O.F. 16 mai, p. 990) modifie le classement indiciaire des élèves magistrats à l'Ecole.

— Le décret 571 du 12 juin (prom. A.O.F. le 25, p. 1204) concerne la nomination des élèves brevetés de l'Ecole (section magistrature) dans les T.O.M.

— Un arrêté interministériel du 9 octobre (pub. A.O.F., p. 2204) fixe l'indemnité, non soumise à retenue pour pension civile, allouée aux élèves admis au concours A de l'Ecole, pendant leur première année d'études.

— Le décret n° 6 du 3 janvier 1956 vient compléter le décret 460 du 23 avril 1951 fixant le statut particulier des *administrateurs de la F.O.M.* (prom. A.O.F. 14 janvier, p. 223; A.E.F. 18 janvier, p. 181) en ce qui concerne le calcul du temps de présence dans une circonscription territoriale requis pour la promotion au grade d'administrateur.

— Le décret 945 du 17 septembre relatif à l'indemnité de première mise d'uniforme est recensé ci-dessous IV C 3° b.

— Le décret 809 du 9 août 1956 (prom. A.E.F. le 21 août, p. 1165; A.O.F. le 23 août, p. 1627) crée un corps de *Chefs de division et Attachés de la F.O.M.*, appelés à exercer des fonctions d'administration

générale sous l'autorité des administrateurs de la F.O.M. dans les services des territoires ou dans les circonscriptions territoriales et à seconder, s'il est besoin, les administrateurs dans leurs fonctions.

A côté du recrutement des attachés au concours, est prévu, pour les 3/10^e, un recrutement au choix parmi les fonctionnaires des cadres supérieurs des T.O.M. ayant douze ans de services publics et parmi les candidats admissibles avec 11 sur 20 au concours A d'entrée à l'Ecole nationale de la F.O.M. Pour contribuer à la constitution initiale du corps, sont prévues de nombreuses intégrations de fonctionnaires d'autres cadres et d'agents.

— Le décret 690 du 7 juillet 1956 (prom. A.O.F. le 24, p. 1376) aménage l'article premier du décret 6 janvier 1937 organisant l'*Inspection des affaires administratives* dans les T.O.M. (nombre d'emplois).

Pour les avantages en nature accordés aux membres de ce corps, voir ci-dessous IV C 4^o a. .

2^o Rien n'est à signaler en 1956 concernant les *juridictions administratives* d'outre-mer.

3^o *Administration générale* des fédérations et territoires.

A.O.F. :

— Un arrêté du 31 octobre (J.O. A.O.F., p. 2149) constitue le Cabinet du nouveau Haut-Commissaire.

— Un arrêté du 1^{er} juin 1956 (p. 1149) établit le fonctionnement du bureau de presse rattaché directement au Cabinet du Haut-Commissaire.

— Un arrêté 13 février 1956 (p. 404) complète l'arrêté 5 août 1954 fixant le statut particulier des corps du cadre local spécial du Gouvernement général, tel que modifié par l'arrêté 4 décembre 1954, en ce qui concerne l'admission sur titres.

— Un arrêté 23 mai (p. 1045) crée à Dakar un cours assurant la préparation par correspondance aux concours professionnels pour l'accès au corps des commis des services administratifs, financiers et comptables de l'A.O.F., et au corps des secrétaires d'administration.

— Un arrêté 29 mai (p. 1091) modifie celui du 10 juillet 1953 fixant le statut particulier des commis des services administratifs, financiers et comptables.

— Un recensement général des personnes non originaires résidant en A.O.F. a été prescrit, pour la nuit du 11 au 12 décembre 1956, par un arrêté du 3 novembre (p. 2104).

A.E.F. :

— Un arrêté 11 avril (p. 532) aménage les tarifs de l'Imprimerie officielle du Gouvernement général.

— Un arrêté 17 septembre (p. 1335) fixe les tarifs du garage administratif de Brazzaville pour l'expertise semestrielle des véhicules.

— Un arrêté 13 août (p. 1112) complète le statut particulier du cadre local des services administratifs et financiers spécial au Gouvernement général (statut fixé précédemment par l'arrêté 3270 du 16 octobre 1952).

Les mesures concernant le statut général des fonctionnaires ou agents de l'Etat, des fédérations ou des territoires, ou intéressant le statut des fonctionnaires ou agents de plusieurs services ou corps sont recensés ci-dessous (IV).

B. — Armées et Défense nationale

1° *Le recrutement des armées et les obligations militaires* des citoyens ont donné lieu aux dispositions suivantes :

a) *Dispositions générales.*

— Loi 312 du 27 mars 1956 (prom. A.E.F. 14 mai, p. 635 ; pub. A.O.F., p. 706) complétant l'article 58 de la loi du 31 mars 1928 sur le recrutement de l'armée, qui dispose qu'est changé de *classe de mobilisation* « tout homme de réserve ayant à sa charge, du fait de son mariage, deux enfants ou plus » (voir circulaire d'application 378/DN pub. A.E.F., p. 662).

— Loi 1221 du 1^{er} décembre 1956 fixant le statut des *officiers de réserve de l'armée de terre* (pub. J.O. A.O.F., p. 2588). Il s'agit d'un nouveau texte fondamental qui définit recrutement, positions et classement, droits et devoirs, décorations et avancement (exclusivement au choix, sauf pour le grade de lieutenant et qui suppose l'accomplissement de périodes d'exercice), perte du grade, honorariat.

— Décret 351 du 4 avril 1956 (pub. A.O.F., p. 706) modifié par décret 577 du 14 juin 1956 (*id.*, p. 1228) concernant la composition, les dates d'appel et les obligations d'activité du premier et du deuxième *contingents* 1956.

— Le décret 980 du 27 septembre 1956 institue six Ecoles militaires préparatoires d'outre-mer en A.O.F., A.E.F. et Madagascar (Saint-Louis, Bingerville, Ouagadougou, Kati, Brazzaville, Fianarantsoa) : les élèves pourront être admis ensuite à poursuivre leurs études en vue de se présenter aux concours des grandes Ecoles militaires (prom. A.E.F. le 15 octobre, J.O. p. 1446).

— Le décret 439 du 2 mai 1956 modifie le décret 1407 du 19 octobre 1955 (recensé l'an dernier p. 28) qui a décidé l'application aux militaires de l'armée de terre *originaires des T.O.M.* des dispositions législatives et réglementaires concernant les cadres de cette armée. Il s'agit des dispositions de l'article 11 relatif aux conditions d'avancement.

— Le décret 1049 du 13 octobre 1956 (prom. A.O.F. le 25 octobre, p. 2063; A.E.F. le 30, p. 1501) porte application aux militaires de l'armée de l'air des principes établis dans l'armée de terre par ce même décret 1407 du 19 octobre 1955 (parfaite égalité d'accèsion et de carrière de tous les citoyens français).

b) *En A.O.F.* :

— Arrêté du 22 mars 1956 (p. 593) modifiant sur un point de détail (répétition des frais par l'Etat) l'arrêté général 8245 du 9 novembre 1953, fixant les statuts des Ecoles militaires préparatoires africaines.

— Arrêté du 13 juin 1956 (p. 1146) relatif au recensement et à la révision des jeunes gens de la classe 1958 régis par la loi du 31 mars 1928.

— Décision du 3 décembre 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 2284) abrogeant celle du 20 octobre 1954, qui fixe la liste des Ecoles officielles de l'A.O.F. dont les élèves sont soumis au décret du 29 mars 1933 (art. 7 et 14) concernant le recrutement des troupes africaines.

c) *En A.E.F.* :

— Un arrêté du 22 mai 1956 (p. 734) précise les obligations des citoyens non dégagés de leurs obligations militaires, en ce qui concerne les déclarations de changement de résidence.

— Un arrêté du 14 juin (p. 812) porte recensement des jeunes gens de statut civil local, citoyens français résidant en métropole ou en Afrique du Nord.

2° Quant à l'organisation militaire :

a) *Dispositions générales.*

— Les nouvelles dispositions concernant les succursales militaires de la Caisse nationale d'Epargne sont recensées ci-dessous Titre II VI B; les agences postales de l'air et les centres de réception radio-électriques, (ci-dessous G).

— Le décret 155 du 28 janvier 1956 (prom. A.O.F. le 7 mars, p. 512) modifie le décret 568 du 19 mai 1951 relatif à l'organisation des *transports en temps de guerre*.

b) *En A.O.F.* :

— Par arrêté du 23 décembre 1955 (*J.O. A.O.F.* 1956, p. 19) le Haut-Commissaire donne délégation permanente de signature au chef du Secrétariat permanent de la Défense nationale du Gouvernement général de l'A.O.F., en ce qui concerne les demandes d'avis ou rensei-

gnements et toutes correspondances ne comportant pas instructions, décisions ou engagements de dépenses.

— Un arrêté général du 18 février 1956 fixe la répartition des *stations radioélectriques* — non militaires ni exploitées par des administrations métropolitaines — entre les services chargés d'en assurer l'exploitation ou la surveillance en temps de guerre (*J.O. A.O.F.*, p. 433) : service des postes et télécommunications, armée de terre, armée de l'air, marine.

— Un arrêté du Haut-Commissaire en A.O.F. du 27 février 1956 (p. 548) donne un nouveau statut d'ensemble aux corps des forces publiques locales des territoires d'A.O.F. qui porteront désormais, dans chacun d'eux, le nom de « *garde territoriale* » et seront encadrés par un officier et des sous-officiers de gendarmerie et des gradés du corps.

Les gardes territoriales de l'A.O.F. sont à la disposition permanente des autorités administratives territoriales et leur emploi n'est pas soumis à la règle de la réquisition. Les gardes ne prêtent pas serment et ne peuvent être chargés d'enquêtes. Le chef de territoire fixe après approbation du Haut-Commissaire les effectifs et leur répartition. Le texte définit l'organisation générale et l'emploi des corps, le statut personnel des gardes, leurs missions (maintien de l'ordre et de la sécurité publique, escortes et gardes, surveillance des établissements pénitentiaires, et généralement toutes missions d'intérêt public).

Toutes dispositions antérieures sont *abrogées*, et notamment l'arrêté 5084 du 19 août 1952 (souvent modifié) relatif au corps des *gardes-cercle*.

Il est prévu que le régime des soldes, indemnités, frais de déplacement, retraites, fera l'objet d'arrêté particulier.

— De nombreux postes et unités de *gendarmerie* sont créés par des arrêtés du 6 septembre sur les divers territoires d'A.O.F. (*J.O.*, p. 1747 et 1748).

c) *En A.E.F.* :

— Un arrêté du Haut-Commissaire du 7 juin 1956 (p. 810) abrogeant tous arrêtés antérieurs, porte réorganisation d'ensemble des unités de gendarmerie (complété par arrêté 23 juillet, p. 1054).

— Un arrêté 16 juin 1956 (p. 881) répartit les stations radioélectriques pour le temps de guerre (comme ci-dessus A.O.F.).

— Un arrêté 12 juillet (p. 957) annule les arrêtés 296 et 297 du 28 septembre 1944 réglementant le service de l'alimentation des troupes en A.E.F.

— Des arrêtés du 7 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 17), 24 juillet 1956 (p. 1052) et 14 septembre (p. 1329) fixent les tarifs de cession,

les taux des prestations et allocations attribuées au titre de l'alimentation des troupes et des animaux.

— Un arrêté 26 novembre (p. 1616) dissout l'intendance militaire de plein exercice du Moyen-Congo et du Gabon à dater du 1^{er} janvier 1957 et crée à Brazzaville :

l'intendance d'administration générale et des corps de troupe ;
l'intendance des subsistances et de l'habillement.

— Un arrêté du 11 octobre (p. 1458) aménage l'arrêté du 17 mars 1954 portant statut particulier des personnels de la Garde fédérale de l'A.E.F. (indemnité pour participation au maintien de l'ordre).

Voir aussi en ce qui concerne le statut des personnels :
ci-dessous IV.

C. — *Eaux et Forêts - Agriculture - Elevage*

— Le décret 282 du 20 mars 1956 (prom. A.E.F. le 3 avril, p. 522; A.O.F. le 12 avril, p. 687) fixe les conditions de séjour pendant les deux années d'études à l'*Ecole nationale des Eaux et Forêts* des ingénieurs-élèves admis au titre de la F.O.M.

— Le décret 1217 du 26 novembre 1956 relatif à l'*enseignement forestier tropical* destiné au personnel des Eaux et Forêts de la France d'outre-mer a été promulgué en A.O.F. le 13 décembre 1956 (p. 2531). Les officiers ingénieurs suivent un cycle de six mois au centre technique forestier tropical; l'enseignement aux élèves-ingénieurs est dispensé à l'*Ecole des Barres*.

— Un arrêté interministériel du 27 décembre 1955 (prom. A.O.F. le 18 janvier p. 215) fixe les modalités de recrutement à cette Ecole, au titre « outre-mer », des élèves-ingénieurs des travaux des Eaux et Forêts de la F.O.M.

— Un arrêté interministériel du 19 mars (prom. A.O.F. 13 avril, p. 719) fixe les conditions de séjour de ces élèves-ingénieurs à l'Ecole.

— Un arrêté général A.O.F. du 4 juin 1956 (p. 1124) fixe les conditions de séjour et d'entretien des élèves originaires d'A.O.F.

— Un arrêté ministériel du 26 janvier 1956 (prom. A.E.F. 17 février, p. 301; A.O.F. le 22 février, p. 431) organise les *recherches forestières* dans les territoires d'outre-mer et associés. Il prévoit que pourront être créées des « sections d'outre-mer du centre technique forestier tropical » qui joueront le rôle antérieurement dévolu aux « sections de recherches ».

— Un arrêté interministériel du 22 février 1956 (pub. J.O. A.O.F., p. 605) complété par un arrêté du 25 mai (*id.*, p. 1194) modifie la composition de la Commission administrative paritaire pour le cadre général des officiers ingénieurs des Eaux et Forêts et le cadre de l'Ins-

pection des chasses et de la protection de la faune d'outre-mer, créée par l'arrêté du 20 juin 1952 (pub. A.O.F., p. 528).

— Des arrêtés A.O.F. du 12 avril 1956 (p. 739) et 15 octobre (p. 2027) aménagent les règles de recrutement et d'avancement des contrôleurs adjoints et des contrôleurs des Eaux et Forêts telles qu'elles ont été fixées par l'arrêté du 13 mai 1954 définissant leur statut.

Voir aussi, concernant le statut du personnel, ci-dessous IV.

— Un décret du 3 janvier 1956 (pub. J.O. A.O.F., p. 254) modifie le décret 1393 du 31 octobre 1950 portant organisation de l'*Institut d'Elevage et de Médecine vétérinaire des pays tropicaux* en ce qui concerne les compétences du comité de gestion. Un arrêté interministériel du 20 janvier (prom. A.O.F. 25 février, p. 479) fixe les rémunérations des agents contractuels de l'Institut.

— Le décret 209 du 20 février 1956 modifie sur des points secondaires le décret 1385 du 18 octobre 1955 (recensé l'an dernier) réorganisant l'*Ecole supérieure d'application d'Agriculture tropicale*.

En A.O.F. sont à signaler diverses dispositions :

— L'arrêté du 24 mars 1953 créant et organisant l'*Ecole des assistants d'Elevage de l'A.O.F.* est modifié par un arrêté du 20 octobre 1956 (p. 2077).

— L'arrêté général 8424 du 28 octobre 1955 créant les *centres fédéraux de formation coopérative agricole* est modifié par un arrêté du 7 décembre 1956 (p. 2540).

— L'arrêté général 2113 du 12 avril 1951, organisant le comité de coordination et de contrôle des *recherches agronomiques* et de la production agricole (modif. par arrêté du 19 décembre 1953) est modifié par arrêté du 9 janvier 1956 (J.O., p. 105) qui fixe à 8 les représentants du Grand Conseil dans le comité.

— Un arrêté du 9 avril 1956 (p. 692) constitue en corps supérieur le *corps des ingénieurs des travaux agricoles* de l'A.O.F. Le corps sera soumis aux dispositions de l'arrêté 305 du 14 janvier 1952 fixant le statut local de la fonction publique.

— Un arrêté 22 mai (p. 1042) porte ouverture d'un concours professionnel spécial pour l'intégration des conducteurs de l'Agriculture dans le corps supérieur des ingénieurs des travaux agricoles.

— Un arrêté du 20 novembre (p. 2216) modifie l'annexe II — relative au concours professionnel — de l'arrêté 18 juin 1954 fixant le statut particulier du *personnel de l'Agriculture et du conditionnement des produits en A.O.F.*

— Un arrêté 13 octobre (p. 2018) fixant les conditions d'intégration de certains fonctionnaires dans les *corps supérieurs de l'Agriculture*.

En A.E.F., on notera :

— Une circulaire du Haut-Commissaire du 30 janvier 1956 (p. 196) relative à l'action rurale et à la *modernisation du paysannat*, qui constitue un document de premier ordre sur les problèmes agricoles dans le groupe de territoires : bilan du passé, méthodes d'action et buts à atteindre.

Sont traités tour à tour :

1° Vulgarisation des connaissances agricoles et paysannat.

2° Aspects économiques de la modernisation rurale.

3° Aspects sociaux du paysannat (aspect démographique, action sanitaire, habitat, propriété foncière, formation intellectuelle et sociale.

4° Aspects administratifs du paysannat.

— Un arrêté 30 juin 1956 fixant le statut particulier du *cadre supérieur de l'Élevage* de l'A.E.F. (p. 1055) avec complément (p. 1333) et rectificatif (p. 1621).

— Un arrêté 17 février 1956 (p. 311) modifiant l'article 7 de l'arrêté 3 janvier 1953 portant *organisation des services de l'Agriculture* (service fédéral et services territoriaux du génie rural et de l'hydraulique agricole).

Voir aussi : IV concernant le statut du personnel; VB Régime foncier (pour la création en A.E.F. de « secteurs de modernisation pastorale »), VI C Police de la salubrité et ci-dessous l'enseignement agricole.

D. — Enseignement - Jeunesse - Recherche scientifique

1° Jeunesse.

Les diverses mesures prises l'an dernier en ce qui concerne la jeunesse se complètent de deux arrêtés ministériels du 20 décembre 1955 (prom. A.O.F. le 30, J.O. 1956, p. 53).

— Le premier (pub. J.O. A.O.F., p. 77) constitue la « Commission de la Jeunesse du Ministère de la F.O.M. » présidée par le Ministre ou son représentant et comprenant de dix à vingt membres, fonctionnaires ou personnes privées. Elle se réunit au moins une fois par mois et pourra constituer en son sein des groupes d'étude.

— Le deuxième (prom. A.O.F. le 30 décembre 1955, J.O. 1956, p. 53) crée dans chaque territoire d'outre-mer et associé une « Commission de la Jeunesse » présidée par le chef de territoire et comprenant au maximum dix membres, fonctionnaires ou personnes privées.

Chaque commission informe de ses travaux la Commission de la Jeunesse du Ministère de la F.O.M. et lui présente périodiquement un rapport.

— L'office des étudiants d'outre-mer, créé par le décret 642 du 20 mai 1955 est organisé par le décret 1512 du 21 novembre 1955 (pub. A.O.F. 1956, p. 503; prom. A.E.F. 7 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 6). En application de ce décret (art. 2) un arrêté ministériel du 12 mars 1956 (pub. *J.O.* A.O.F., p. 646) institue une commission chargée de l'octroi des secours aux étudiants des T.O.M., organe consultatif placé auprès du directeur de l'office.

En vertu d'un arrêté A.O.F. du 22 mai 1956 (p. 1043), qui abroge celui du 22 août 1942, toutes les questions relatives à l'éducation populaire (associations, mouvements de jeunesse, œuvres post et péri-scolaires, maisons des jeunes et de la culture, camps et colonies de vacances) relèvent de la Direction générale de l'Education.

— Un arrêté A.O.F. du 18 juillet 1956 (p. 1382), qui modifie les articles 1 à 10 de l'arrêté du 6 décembre 1952, réorganise profondément le *Conseil supérieur de l'Enseignement*, organisme consultatif fédéral, compétent en toutes matières scolaires (mais non universitaires).

— Un autre arrêté du même jour (p. 1384), qui abroge toutes dispositions antérieures et notamment l'arrêté du 14 décembre 1950, établit une nouvelle réglementation d'ensemble des allocations scolaires en A.O.F. Les bourses (pour un cycle d'études), secours scolaires (d'un an au maximum) et prêts d'honneur (remboursables) sont accordés à des élèves, étudiants ou fonctionnaires suffisamment doués pour les études visées, se destinant à une carrière jugée utile à l'A.O.F. et dont la situation de fortune nécessite une aide.

Pour l'A.E.F., la réglementation d'ensemble des allocations scolaires aux jeunes gens poursuivant des études hors de la Fédération est fixée par un arrêté du 14 juin (p. 812).

2° Enseignement supérieur.

— Un arrêté interministériel du 6 juin 1956 (pub. A.E.F., p. 1091) fixe la liste des examens auxquels l'Institut des Hautes Etudes de Dakar est autorisé à préparer.

— Le décret 489 du 14 mai 1956, modifiant le règlement organique de l'Ecole nationale de la F.O.M. a été recensé ci-dessus (A 1°).

— Un arrêté A.O.F. du 26 avril 1956 (p. 803) fixe le taux annuel des allocations scolaires des boursiers d'enseignement supérieur, à dater du 1^{er} janvier 1956.

— Deux arrêtés interministériels du 5 avril 1956 (prom. A.O.F. 3 mai, p. 824) et du 26 mai (prom. A.O.F. 11 juin, p. 1141) modifient l'arrêté 297 du 9 septembre 1953, relatif aux bourses accordées par les territoires aux élèves des classes préparatoires aux grandes écoles.

— Un arrêté A.O.F. du 4 mai 1956 (p. 861) définit les tarifs de remboursement de la cité universitaire de Fann-Dakar et abroge les

textes antérieurs. Un arrêté A.O.F. du 20 juin (p. 1186) fixe la composition de la commission fédérale des bourses.

3° Enseignement du second et du premier degré.

— Arrêté interministériel du 2 octobre portant admission dans le cadre général des candidats reçus aux épreuves théoriques du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (prom. A.O.F. le 14 décembre 1956, p. 2567).

En A.O.F. :

— Arrêté du 9 janvier 1956 (p. 104) fixant les taux des allocations scolaires dans les établissements du second degré des territoires pour l'année 1955-56 (bourses d'internat et d'externat).

— Arrêté du 9 janvier 1956 (p. 105) classant certains établissements scolaires (lycées, écoles normales, collèges) dans les catégories prévues par l'arrêté 2616 du 6 mai 1950.

— Arrêté 14 septembre (p. 1822) transformant en lycée le collège de Porto-Novo.

— Arrêté 16 juillet (p. 1332) créant à Dakar une Ecole normale fédérale d'instituteurs et arrêté du 17 août (p. 1633) relatif à son fonctionnement.

— Arrêté 17 juillet (p. 1333) relatif à la formation professionnelle des instituteurs adjoints.

— Arrêté 15 juillet (p. 1405) modifiant les conditions d'inscription pour le certificat d'aptitude pédagogique.

— Arrêté 8 novembre (p. 2155) prévoyant l'intégration dans le cadre des instituteurs de certains instituteurs adjoints titulaires du D.A.P.

— Arrêté 18 juillet (p. 1380) définissant les conditions d'entrée en classe de 6^e.

— Arrêté 18 juillet relatif au régime de scolarité des écoles primaires (p. 1380).

— Arrêté 14 août (p. 1533) créant pour la Côte-d'Ivoire un cours normal de jeunes filles à Bouaké.

En A.E.F. :

— Un arrêté 30 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 78) complété par arrêté 7 mai (p. 661) porte création du cadre supérieur de l'enseignement (premier degré).

— Un arrêté 16 février 1956 (p. 320) porte organisation du certificat élémentaire d'aptitude pédagogique (C.E.A.P.) pour la titularisation des instituteurs adjoints stagiaires.

— Un arrêté 17 février (p. 321), organisation du certificat d'aptitude pédagogique (C.A.P.) pour la titularisation des instituteurs stagiaires.

— Un arrêté 14 juin (p. 314) institue et organise les cours normaux de jeunes filles.

— Un arrêté 26 juin (p. 959) complète l'arrêté 2 septembre 1953 fixant la composition et les attributions des Conseils territoriaux de l'enseignement.

— Une circulaire A.E.F. précise les conditions d'entrée dans le cadre général de l'enseignement des maîtres de cours complémentaires (p. 1321).

4° *Enseignement professionnel, technique, agricole.*

— Un arrêté A.E.F. du 19 janvier 1956 (p. 196) modifie sur divers points de détail l'arrêté du 8 janvier 1954 concernant les études techniques agricoles.

— De nombreux arrêtés du 20 avril (p. 655 à 661) réglementent les divers certificats d'aptitude professionnelle en A.E.F. Un arrêté du 4 mai (p. 661) modifie le régime des récompenses aux élèves.

— Un arrêté du 23 octobre 1956 (p. 1514) modifie l'arrêté du 4 mars 1954, en ce qui concerne les attributions et la composition du Comité consultatif de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.

E. — *Finances - Douanes - Trésor - Services économiques*

1° *Finances en général.*

— Un arrêté A.O.F. du 13 avril 1956 (p. 740) étend la délégation permanente de signature donnée par le Haut-Commissaire au Directeur général des Finances aux décisions accordant sur le budget général des remises de dettes ne dépassant pas 25.000 fr. CFA.

2° *Douanes.*

— Un arrêté A.O.F. du 7 avril 1956 (*J.O.*, p. 660) modifié par arrêté du 6 juillet, p. 1264) porte statut particulier du personnel des Douanes de l'A.O.F. réparti en sept corps : personnels brevetés des brigades; personnels d'encadrement des brigades, officiers, agents de constatation, contrôleurs, inspecteurs, enfin corps de Direction.

— Trois autres arrêtés du 19 juin (p. 1171), du 6 juillet (p. 1289) et du 24 juillet (p. 1401) publient les annexes prévues par le précédent, relatives aux concours d'accession aux divers grades. L'annexe à l'arrêté du 15 septembre 1953 portant classement des corps et des grades est complétée quant au personnel des Douanes par un arrêté du 13 octobre (p. 2027).

— Un arrêté A.O.F. du 28 juillet 1956 (p. 1447) rend exécutoire une délibération du Grand Conseil de l'A.O.F., fixant les remises allouées aux distributeurs auxiliaires de timbres mobiles et papiers timbrés.

3° *Trésor.*

— Le décret 235 du 24 mars 1953, portant R.A.P. relatif au statut particulier du personnel des trésoreries des T.O.M. a été l'objet de divers aménagements par le décret 1364 du 15 octobre 1955 (prom. A.O.F. le 21 janvier 1956, p. 264) en ce qui concerne notamment le recrutement, le nombre d'emplois, les limites d'âges, les concours.

— Un arrêté ministériel du 12 avril 1956 (pub. *J.O. A.O.F.*, p. 870) fixe les modalités de stage et d'examen des stagiaires des trésoreries des T.O.M.

— Un arrêté interministériel du 23 août 1956, complétant l'arrêté du 24 avril 1953 fixe la liste des cadres supérieurs des T.O.M. dont les personnels pourront se présenter aux concours d'accès au cadre général des Trésoreries des T.O.M. (prom. A.O.F. le 24 septembre, p. 1901).

— Un arrêté ministériel du 12 avril (pub. A.O.F., p. 870) fixe les modalités des stages et les conditions du classement des stagiaires des trésoreries des T.O.M.

4° *Services économiques.*

— Un arrêté A.E.F. du 20 juillet (p. 1054) réorganise la Direction générale des Services économiques et du Plan et crée un service des instruments de mesure en A.E.F.

Voir aussi, concernant le statut du personnel, ci-dessous IV.

F. — *Police*

— Un arrêté A.O.F. du 22 juin 1956 (p. 1208) modifié par arrêté du 8 octobre (p. 1995) fixe le statut général des corps des services actifs de police de l'A.O.F.

Cinq corps supérieurs : contrôleurs généraux, commissaires, officiers, officiers adjoints, inspecteurs.

Deux corps locaux : assistants, agents.

Le statut pose certains principes généraux concernant notamment recrutement, avancement, obligations, discipline, cessation de fonctions.

— L'annexe à l'arrêté du 15 septembre 1953, portant classement des corps et des grades se trouve, quant au personnel, complétée par un arrêté du 17 septembre (p. 1875).

— L'arrêté 8619 du 15 octobre 1956 établit le statut particulier du corps des contrôleurs généraux de police de l'A.O.F. (p. 2019), choisis parmi les commissaires divisionnaires et chargés, sous l'autorité du Directeur des Services de sécurité de missions de contrôle, d'enquête, de liaison et exceptionnellement de la direction des services d'un territoire.

L'arrêté définit le recrutement, l'avancement, la discipline.

— L'arrêté 5011 du 15 juin 1956 établit le statut particulier du corps des commissaires de police de l'A.O.F. (p. 1204) « magistrats de l'ordre administratif et judiciaire », ils relèvent, pour le premier, du Haut-Commissaire et des chefs de territoire, pour le deuxième, des procureurs généraux.

Le personnel est réparti en trois grades : commissaire divisionnaire, commissaire principal et commissaire.

— L'arrêté 5963 du 18 juillet 1956 porte création et statut du corps des officiers de police de l'A.O.F. (p. 1388).

— L'arrêté 5964 du même jour, statut du corps des officiers de police adjoints (p. 1391).

— L'arrêté 6464 du 3 août, statut du corps des inspecteurs de police (p. 1480). Son article premier est modifié par arrêté 8 décembre (p. 2540), son article 4 par arrêté 16 octobre (p. 2027). Un arrêté du 21 novembre (p. 2218) remplace exceptionnellement le concours d'accès par un examen professionnel. Une section de l'identité judiciaire est créée dans ces deux derniers corps par deux arrêtés du 3 septembre (p. 1743 et 1744).

— L'arrêté 7400 du 3 septembre 1956 (p. 1744) organise la « Division de contrôle de l'immigration et des frontières », C.I.F. Sous les ordres d'un commissaire divisionnaire de police, elle est chargée d'assurer la sûreté extérieure de l'A.O.F. et de surveiller les activités illégales.

— Un arrêté du 20 novembre (p. 2216) aménage l'arrêté du 7 juin 1955 relatif à l'Ecole fédérale de Police à Dakar.

— Un arrêté du 25 janvier élargit le bénéfice des dispositions de l'arrêté du 19 janvier 1948, réorganisant le cadre commun supérieur de la police (*J.O.*, p. 209).

En *A.E.F.*, un arrêté du 20 novembre 1956 (p. 1614) réorganise les services de sécurité dans les villes par modification à l'arrêté 1039 du 24 mars 1952.

Un arrêté du 28 novembre fixe les conditions d'obtention du diplôme d'inspecteur de police adjoint (p. 1622).

G. — Postes et télécommunications

— Le décret 1620 du 29 novembre 1955 et un arrêté interministériel du même jour (prom. *A.E.F.* 26 décembre, p. 71) confient au

Centre national d'études des télécommunications les *recherches* concernant la *propagation des ondes radioélectriques*.

— Un arrêté ministériel du 31 janvier 1956 (prom. A.E.F. le 3 mars, p. 372 et A.O.F. le 9 mars, p. 536) porte *classement* outre-mer des établissements des postes et télécommunications de 3^e classe et au-dessus.

Le classement des bureaux de 4^e, 5^e et 6^e classes en A.O.F. a été établi par arrêté du Gouverneur général du 11 avril 1956 (p. 697).

— Un arrêté interministériel du 1^{er} octobre 1956 (prom. A.O.F. 5 novembre, p. 2137) porte classement des centres de réception radioélectriques civils et militaires en A.O.F. et au Togo.

— Un arrêté interministériel du 23 novembre 1956 réorganise la *Commission mixte des réseaux de télécommunications* organisée par arrêté du 14 janvier 1954 (prom. A.O.F. le 8 décembre, p. 2530).

— Un arrêté ministériel du 10 juin 1955 fixant les effectifs du personnel du cadre général des postes et télécommunications pour 1955 a été publié au *J.O. A.O.F.* 1956, p. 253.

— Le décret 788 du 2 août 1956 (pub. *J.O. A.O.F.*, p. 1549) aménage le décret 311 du 2 mars 1945 fixant le statut du *Comité de coordination des télécommunications de l'Union française* (composition du comité).

— Un arrêté interministériel du 14 septembre 1956 prévoit la création, sur les bases de l'armée de l'air dans les T.O.M., d'*agences postales de l'air* (prom. A.O.F. le 6 octobre, p. 1987).

— Un arrêté ministériel du 18 novembre 1955 (prom. A.E.F. le 26 décembre, p. 74) fixe le prix de *transport des dépêches postales* par les navires libres du commerce dans les relations T.O.M.-métropole.

— Le décret 1681 du 29 décembre et l'arrêté interministériel du même jour (prom. A.O.F. le 12 janvier 1956, p. 95) règlent l'échange des *virements postaux* entre la métropole et l'outre-mer.

En A.O.F. :

— Un arrêté du 23 décembre 1955 (*J.O. A.O.F.* 1956, p. 14) organise le groupe postal et le groupe des télécommunications de la Délégation de Dakar.

— Un arrêté du 9 janvier 1956 porte fermeture des stations radioélectriques de Tambacounda et Kaolack (*id.*, p. 105).

— Un arrêté du 18 février 1956 fixe la répartition des stations radioélectriques — non militaires ni exploitées par des administrations métropolitaines — entre les services chargés d'en assurer l'exploitation ou la surveillance en temps de guerre (*J.O. A.O.F.*, p. 433).

— Un arrêté A.O.F. du 3 avril 1956 (p. 1038) crée et organise les centres de télécommunications en A.O.F. Un arrêté du 14 août (p. 1524) classe les centres de 4^e classe.

— Un arrêté du 23 juillet (p. 1405) ouvre au public les liaisons radiotéléphoniques Abidjan-Cotonou-Dakar-Ouagadougou et Bamako Ouagadougou.

— Un arrêté du 26 septembre (p. 1921) porte création et tarification d'un service de radiotéléphonie côtière avec les navires en mer à moyenne et grande distances.

— Un arrêté du 10 août (p. 1494) fixe le droit d'assurance des colis postaux du régime international.

En A.E.F. :

— Des arrêtés des 14 septembre 1956 (p. 1334), 11 octobre (p. 1463) et 20 novembre (p. 1623) portent création et augmentation d'attribution d'établissements postaux.

— Un arrêté du 21 janvier 1956 (p. 203) institue dans le régime intérieur des abonnements téléphoniques résidentiels soumis à une redevance annuelle globale.

— Un arrêté du 11 octobre (p. 1404) crée une catégorie de mandats postaux réservés à l'envoi des prestations familiales.

— Un arrêté du 12 mars (p. 384) est relatif au service des recouvrements et des envois contre remboursement.

— Un arrêté ministériel (pub. *J.O. A.E.F.*, p. 1148) fixe les effectifs du cadre général des P. et T. en A.E.F.

Voir aussi, concernant le statut du personnel, ci-dessous IV, et les taxes postales et téléphoniques : Titre II-III-A.

H. — *Santé publique*

— Le décret 306 du 23 mars 1956 (prom. A.E.F. le 13 avril, p. 523, A.O.F. le 14 avril, p. 689) porte application dans les territoires de la loi du 17 mai 1943 modifiée par la loi du 24 avril 1944, organisant les études préparatoires au *diplôme d'Etat de sage-femme*.

— Le décret 605 du 14 juin 1956 (prom. A.E.F. le 4 juillet, p. 944, A.O.F. le 6, p. 1285) étend aux territoires le décret 2281 du 16 octobre 1946 réglementant le concours d'entrée aux écoles de sages-femmes et les études préparatoires au diplôme d'Etat.

Deux arrêtés ministériel et interministériel du 22 juin 1956 complètent ces dispositions :

— le premier (prom. A.O.F. 23 juillet, p. 1366, A.E.F. 31 juillet, p. 1039) rend applicable dans les territoires le règlement modèle des écoles de sages-femmes;

— le deuxième (*id.*, p. 1366 et 1041) porte application aux territoires de diverses dispositions antérieures — dont le texte est joint — concernant les examens et conditions d'admission dans les écoles.

— Le décret n° 1012 du 3 octobre 1956, qui modifie le décret 867 du 2 septembre 1954 fixant le *statut particulier des médecins, sages-femmes et pharmaciens africains*, a été promulgué en A.O.F. le 20 octobre (p. 2063), en A.E.F. le 23 octobre (p. 1501).

En A.E.F. :

— Une circulaire de base du 30 janvier 1956 (p. 251), relative à la *politique médico-sociale* dans la Fédération, constitue un bilan d'ensemble des grandes endémo-épidémies et des moyens de lutte à mettre en œuvre.

— Le régime des bourses pour la préparation du *diplôme d'Etat d'infirmiers et sages-femmes* a fait l'objet en A.E.F. d'un arrêté du 11 octobre (p. 1515).

— Un arrêté 29 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 130) autorise des nominations hors péréquation dans le *cadre commun supérieur de la Santé publique*.

En A.O.F. :

— Un arrêté 22 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 19) modifie à titre transitoire le statut particulier des infirmiers du service général d'Hygiène mobile et de Prophylaxie pour le recrutement des spécialistes.

— En application de la loi 418 du 15 avril 1954 et du décret d'application 1122 du 16 août 1955 (recensés l'an dernier) un arrêté du 14 septembre 1956 autorise, si les besoins de la population le nécessitent, des *dépôts de médicaments* dans les localités d'A.O.F. éloignées de plus de 20 km de celles où existe une officine de pharmacie, à condition qu'une surveillance soit possible. Les autorisations émanent du chef de territoire et seront accordées à des commerçants non pharmaciens.

— Un arrêté du Haut-Commissaire du 25 janvier 1956 (*J.O.*, p. 267), complété par arrêté du 17 août (p. 1636) institue des emplois d'*internes en médecine* à l'Hôpital Le Dantec à Dakar et définit leur régime juridique.

— Un arrêté du 28 mai (p. 1090) crée et organise en A.O.F. la « section antipaludique » du S.G.H.M.P. qui remplace le centre d'études du paludisme.

— Un arrêté du 16 juillet 1956 (p. 1330) rend exécutoire une délibération du grand Conseil de l'A.O.F. fixant les tarifs de *remboursement dans les formations sanitaires* de l'A.O.F. (hospitalisation, consul-

tations, visites, examens, analyses, transports, frais d'obsèques, nourriture du personnel « en santé ».

Voir également ci-dessous : III C 2° : organismes professionnels;
IV C : police de la salubrité.

I. — *Transports*

— Un arrêté A.E.F. du 7 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 27) crée un Comité d'études de la coordination et de l'organisation des transports dans le groupe de territoires.

— Le décret 155 du 28 janvier 1956 (prom. A.O.F. le 7 mars, p. 512; A.E.F. le 18 juin, p. 874) modifie le décret 568 du 18 mai 1951 relatif à l'organisation des *transports en temps de guerre*.

— Quant aux *transports publics automobiles*, un arrêté du 9 novembre 1955 du Gouverneur de la Guinée est relatif aux visites techniques trimestrielles obligatoires des véhicules (*J.O.* A.O.F. 1956, p. 61).

— Un arrêté A.O.F. du 7 août (p. 1484) rend obligatoire l'assurance des véhicules de transport publics.

— Un arrêté A.E.F. du 26 octobre 1956 (p. 1460) crée quatre postes de contrôle statistiques sur les axes routiers au sud du Tchad.

En ce qui concerne les *chemins de fer*, sont à signaler :

— L'arrêté ministériel n° 4 du 31 janvier 1956, fixant les *contributions* à verser par les budgets des chemins de fer d'outre-mer, pour couvrir les dépenses de l'*Office central* des chemins de fer de la F.O.M. (prom. A.O.F. 25 février, p. 480; A.E.F. 29 février, p. 372).

— L'arrêté ministériel n° 1 du 13 janvier 1956 modifiant l'arrêté du 17 juillet 1946, portant organisation d'une Régie d'exploitation des chemins de fer de l'A.O.F. (prom. A.O.F. le 30 janvier 1956, p. 305) en ce qui concerne les règles de *tutelle financière*; l'arrêté ministériel n° 10 du 7 novembre 1955, complété par arrêté du 10 août 1956, modifiant le Cahier des Charges annexé à ce même statut de 1946, en ce qui concerne notamment la procédure des *modifications de tarifs*, soumises pour homologation au Haut-Commissaire, le *nombre des places* pour voyageurs, l'admission des *bagages*, la *réglementation de police*... (prom. A.O.F. le 17 septembre, p. 1869).

— Deux délibérations du grand Conseil de l'A.E.F. du 9 novembre 1956, l'une modifiant la composition du Conseil économique du réseau des chemins de fer de l'A.E.F., l'autre concernant les conditions d'établissement et d'exploitation du chemin de fer pour l'évacuation du minerai de manganèse de Franceville et le transport de minerai sur le chemin de fer Congo-Océan (p. 1507).

Les arrêtés A.O.F. 1897 et 1898 du 18 mars 1952 créant une hiérarchie transitoire et un tableau de concordance avec le cadre commun supérieur des chemins de fer ont été abrogés par arrêté du 31 janvier 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 314).

Aviation civile : un arrêté interministériel du 14 octobre 1955 (prom. A.E.F. 9 décembre, *J.O.* 1956, p. 12) crée des commissions de discipline des navigants non professionnels de l'aéronautique civile.

En A.E.F. : un arrêté A.E.F. du 27 février (p. 311) modifie l'arrêté 3 janvier 1953 fixant les attributions et l'organisation de la Direction de l'Aéronautique civile : le chef de district aéronautique fait place, dans chaque territoire, à un chef du Service de l'Aéronautique civile.

— Un arrêté 12 novembre 1956 institue en A.E.F. un cadre local de l'aviation civile, spécial au Gouvernement général (p. 1517) et en règle l'organisation.

En A.O.F. : un arrêté 23 décembre 1956 (*J.O.* 1956, p. 20) modifie celui du 22 août 1955 fixant le statut des assistants et des commis de la navigation aérienne de la Direction de l'Aéronautique civile.

— Un arrêté du 30 avril 1956 (p. 832) modifie l'arrêté du 10 mai 1954 définissant les districts aéronautiques en A.O.F.

Transports maritimes :

— Le décret 692 du 20 mai 1955 qui proroge jusqu'au 15 avril 1957 la loi 398 du 3 avril 1950 portant organisation provisoire des transports maritimes, a été promulgué en A.E.F. le 16 juin (p. 872).

— En A.E.F., un arrêté 4 janvier 1956 (p. 733) porte création d'un *service de la marine marchande* rattaché à la Direction générale des Services économiques et compétent pour tous les problèmes de marine marchande et d'inscription maritime. Le territoire de la fédération formera trois circonscriptions.

— Un arrêté A.O.F. 12 juillet (p. 1307) modifie l'arrêté 16 décembre 1954 portant règlement d'exploitation du wharf de Cotonou.

— Voir aussi, concernant le statut du personnel, ci-dessous IV ; les règlements concernant la circulation, ainsi que le régime des aérodromes sont recensés ci-dessous VI B.

J. — Travail et lois sociales

— Le décret 1679 du 29 décembre 1955 (prom. A.E.F. 6 janvier 1956, p. 108 ; A.O.F. 12 janvier, p. 97) porte R.A.P. pour la fixation du statut particulier des *inspecteurs généraux et inspecteurs du travail et des lois sociales* de la F.O.M.

— Un arrêté ministériel du 13 août (pub. A.E.F., p. 1224; A.O.F., p. 1733) crée une commission administrative paritaire pour le corps de ces fonctionnaires.

— Un arrêté A.O.F. du 18 mai 1956 (p. 1041) fixe les prestations dues aux inspecteurs du travail en A.O.F.

K. — *Travaux publics - Mines et techniques industrielles*

— Le décret 911 du 10 septembre 1956 (pub. A.E.F., p. 1275; prom. A.O.F. 12 octobre, p. 2012) fixe les conditions d'accès des géologues en chef hors classe du cadre général aux classes exceptionnelles.

— Un arrêté ministériel du 9 juin 1956 (pub. J.O. A.O.F., p. 1273) fixe, par territoire, les emplois et effectifs du personnel du cadre général des travaux publics de la F.O.M.; un autre arrêté, du 25 septembre (prom. A.O.F. le 5 novembre, p. 2101), les emplois et effectifs maxima du personnel du cadre général des mines et des techniques industrielles (Chimistes) et du cadre général des géologues de la F.O.M.

En A.O.F. :

— Des arrêtés du 3 août (p. 1480), du 14 septembre (p. 1874) et du 7 décembre (p. 2539) modifient l'arrêté 1365 du 12 février 1954 fixant le statut particulier des corps supérieurs des travaux publics quant à l'accès au nouveau cadre supérieur et aux concours professionnels des adjoints techniques, des adjoints techniques mécaniciens, des conducteurs de travaux, des dessinateurs et des surveillants.

— Un arrêté du 18 juillet 1956 (p. 1380) complété par décision du 14 août (p. 1631) aménage le statut de l'Ecole des travaux publics de l'A.O.F. à Bamako (arrêté du 6 septembre 1950 et textes subséquents) en ce qui concerne notamment le cycle des études, le concours d'admission et le diplôme de sortie.

— Un arrêté A.O.F. du 6 septembre (p. 1906) fixe les conditions d'agrément des géomètres chargés des opérations de bornage, d'immatriculation, de morcellement.

— Un arrêté 29 décembre 1955 (J.O. 1956, p. 61) complète celui du 20 octobre 1953 fixant les modalités de recrutement des ingénieurs géomètres.

— Un arrêté A.O.F. du 24 avril (p. 790) et deux arrêtés du 7 décembre 1956 (p. 2539 et 2540) complètent l'arrêté 7764 du 20 octobre 1953 fixant le statut et l'organisation du Service topographique de l'A.O.F., notamment en ce qui concerne l'accès aux divers corps et les règles statutaires du corps des dessinateurs topographes.

— Un arrêté du 8 novembre (p. 2155) aménage l'arrêté du 16 novembre 1953 organisant le même service.

— Un arrêté A.O.F. du 19 mars 1956 (p. 588) abroge les arrêtés 5826 du 25 juillet 1955 et 9374 du 30 novembre 1955 fixant les statuts particuliers du *Service topographique* de l'A.O.F. et modifie l'arrêté 7764 du 20 octobre 1954 (stage, suppression des épreuves d'admission du concours professionnel...).

— L'arrêté 7490 du 6 septembre 1956 (p. 1745) relatif aux géomètres de la Conservation foncière (désignation par le Conservateur, rapports avec le chef du Service topographique) est recensé ci-dessous (V B).

— En A.E.F., deux arrêtés du 17 mai 1956 (p. 830 et 831) modifient et complètent l'arrêté 2666 du 21 novembre 1955 portant règlement d'exploitation du port de Libreville.

— Voir aussi, concernant le statut du personnel, ci-dessous IV.

L. — *Services divers*

— Un arrêté ministériel (pub. J.O. A.E.F., p. 1149) fixe les effectifs du cadre des *ingénieurs des travaux météorologiques* de la F.O. M.

Un arrêté A.O.F. du 23 avril 1956 (p. 786) établit un nouveau classement des stations météorologiques, qui se substitue au tableau annexé à l'arrêté du 6 août 1953 (tel que modifié par la suite).

Un arrêté A.O.F. du 14 août (p. 1533) modifie l'arrêté du 20 octobre 1953 relatif au statut des corps supérieurs du service météorologique.

Un arrêté A.O.F. du 16 février (p. 406) est relatif aux intégrations dans les corps supérieurs de la météorologie.

— Un arrêté ministériel du 4 octobre 1956 (pub. J.O. A.O.F., p. 2095) fixe les effectifs du personnel titulaire du cadre général du *chiffre* dans les territoires.

— Voir aussi, concernant le statut du personnel, ci-dessous IV.

III. — STATUTS DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES SECONDAIRES

A. — FÉDÉRATIONS ET TERRITOIRES

1° *Assemblées.*

a) *Composition des assemblées.*

Pour tenir compte de l'accroissement de la population et en vue d'assurer une meilleure représentation la loi 1147 du 15 novembre 1956 (prom. A.O.F. le 26, p. 2243, A.E.F. le 28, p. 1601) décide d'aug-

menter le nombre des membres des assemblées territoriales, qui est désormais fixé comme suit :

— En A.O.F. : Mauritanie 34, Soudan et Haute-Volta 70, autres territoires 60 ;

— En A.E.F. : Tchad 65, Oubangui-Chari 50, Moyen-Congo 45, Gabon 40 ;

— Au Cameroun 70.

Régime électoral : voir ci-dessus I-A.

b) Situation personnelle des Conseillers.

Un arrêté du 15 novembre 1956 (*J.O. A.E.F.*, p. 1510) rend exécutoire une délibération du Grand Conseil de l'A.E.F. du 9 octobre modifiant la délibération du 2 novembre 1955 relative à l'indemnité allouée aux Grands Conseillers (*J.O. A.E.F.* 1955, p. 1526) ; désormais l'indemnité de repas se cumulera avec l'indemnité journalière pendant la durée des déplacements entre résidence et lieu de convocation.

— Un arrêté A.E.F. du 19 avril 1956 (p. 593) complète l'arrêté du 8 novembre 1955 recensé l'an dernier fixant les indemnités et remboursements de frais dus aux membres des Assemblées territoriales pendant la durée des sessions : l'indemnité de frais de repas bénéficiera également aux membres de la Commission permanente pendant la durée de la session réglementaire à laquelle ils ont effectivement participé.

— Un arrêté du Gouverneur de l'Oubangui-Chari du 11 janvier 1956 (*J.O. A.E.F.*, p. 1073) institue une indemnité journalière de 500 francs aux membres des Conseils de district pendant la durée des sessions.

c) Fonctionnement des Assemblées.

— La première session ordinaire du Grand Conseil de l'A.O.F. a été convoquée le 14 juin par arrêté du 29 mai (p. 1.091) et déclarée close le 28 par arrêté du 29 (p. 1162).

— Un décret du 12 octobre 1956 (prom. A.O.F. le 19, p. 2014) a reporté cette année encore la session budgétaire du Grand Conseil de l'A.O.F. convoqué le 22 novembre (arrêté du 2, p. 2103). La session a été close le 12 décembre (p. 2544) mais l'Assemblée a refusé de voter le budget (voir ci-dessous, titre II-I).

— Deux autres décrets du 27 août, ont de même reporté la session budgétaire des Assemblées territoriales et du Grand Conseil de l'A.E.F. (*J.O. A.E.F.*, p. 1242 et 1243).

— Un décret du 30 mars 1956 (prom. A.O.F., 3 avril, p. 652) retarde exceptionnellement la première session ordinaire de l'Assemblée territoriale du Dahomey qui aura lieu entre le 1^{er} et le 20 avril.

2° *Conseils de gouvernement et conseils privés.*

Dans le cadre des dispositions du décret du 22 décembre 1946 portant création de *conseils privés* dans les territoires d'A.O.F. autres que le Sénégal, divers arrêtés du Gouverneur général ont nommé, le 11 février 1956 (p. 390) les membres de ces conseils.

Plusieurs arrêtés modifient le découpage administratif interne des territoires.

— En A.O.F. : le classement en catégories des cercles et subdivisions (arrêté 1^{er} septembre 1955) est modifié par arrêté 5 décembre 1956 (p. 2294).

De nombreux *cercles* ont été créés, reconstitués, transformés :

Côte d'Ivoire : reconstitution du cercle de Bouaflé (p. 587) ; *Guinée* : sont créés trois nouveaux cercles : Faranah, Dinguiraye, Télémélé, par arrêté du 27 juin (p. 1210 à 1213) ; *Niger* : sept subdivisions de la lisière sud du territoire ont été érigées en cercles par arrêté du 30 mars 1956 (p. 658) avec pour chefs-lieu Téra, Filingué, Dogon-Doutchi, Birni, N'Konni, Madaoua, Tessaoua, Magaria. Le nombre de cercles passe ainsi de 9 à 16. *Soudan* : La subdivision de Nara est érigée en un dix-huitième cercle par arrêté 24 avril (p. 793).

Les frontières du cercle de Bamako avec la Guinée sont précisées par arrêté du 19 juin (p. 1171).

S'agissant des subdivisions, divers arrêtés portent :

— Création : Haute-Volta (*J.O. A.O.F.*, p. 54, 490) ; Guinée (id. p. 54) ; Soudan (p. 793).

— Modification géographique : Haute-Volta p. 587.

En A.E.F. :

— Sont créées au Tchad les deux *régions* du Djoué et du Guéra (*J.O. A.E.F.*, p. 1051).

— Certains *districts* du Moyen-Congo voient modifier leurs limites territoriales (*J.O. A.E.F.*, p. 390 (2 fois), p. 391).

Quant aux *cantons* :

— Une création est intervenue : Gabon p. 1.529.

— Des limites territoriales ont été modifiées : Gabon, p. 1340, 1.629.

B. — COMMUNES.

Le décret 843 du 24 août 1956 (prom. A.O.F. 10 septembre, p. 1814) adapte à la loi municipale 1489 du 18 novembre 1955 le décret financier du 30 décembre 1912 en ce qui concerne la comptabilité communale (voir ci-dessous Titre II-II).

1° *Communes de plein et de moyen exercice :*

Sont à mentionner en A.E.F. :

Gabon : divers arrêtés des 7 et 8 novembre concernant la tutelle administrative et le statut du personnel de Libreville et Port-Gentil (p. 1629 à 1631).

Moyen-Congo : communes de plein et de moyen exercice :

— Arrêté 15 novembre 1956 sur la remise par l'administration des biens des services communaux aux municipalités (p. 1634).

— arrêté 17 novembre fixant l'ouverture de la session de novembre (p. 1635).

— Arrêtés 14 novembre portant statut du personnel, fixant les effectifs maxima, les salaires des employés relevant du Code du travail et organisant la tutelle (*J.O. A.E.F.*, p. 1491 à 1496).

Oubangui-Chari : arrêté du 14 mai 1956 (*J.O. A.E.F.*, p. 743) fixant les limites territoriales de la commune de Bangui et arrêté du 26 mai (p. 744) précisant les limites de ladite commune applicables au sectionnement électoral.

— Les élections dans les nouvelles communes de plein exercice ont eu lieu le 18 novembre 1956. Arrêtés de convocation des électeurs (*J.O. A.E.F.*, p. 1373, 1375, 1377, 1379).

2° *Communes mixtes.*

— En A.E.F., l'arrêté du 28 décembre 1936 portant réorganisation des communes mixtes est complété sur un point de détail par un arrêté du 31 mars 1956 (p. 457), parmi les recettes ordinaires pourra figurer désormais une taxe de consommation d'eau.

Sont érigées en communes mixtes du 3° degré en Guinée : Kouroussa (p. 632 et 1322), Boké (ex 1^{er} degré), Kissidougou, Macenta, Beyla (p. 1062 et 1133), Dabola, Forécariah, Dalaba (p. 1133, 1195, 1274), Goyah (p. 2205).

3° *Communes indigènes.*

A dater de l'élection du maire de Brazzaville ont été supprimées les communes dites indigènes de Poto-Poto et Bacongou (p. 1014).

En A.E.F. un arrêté du 26 novembre (p. 1615) modifie l'arrêté du 28 décembre 1936 portant organisation et réglementation de l'administration locale indigène : les attributions des chefs de villages peuvent être confiées à des chefs de quartier nommés par le chef de région, rétribués par des remises sur l'impôt et assistés d'une commission de quartier. Les chefs de quartier forment la commission de village qui fonctionne sous le contrôle direct du chef de région.

C. — COLLECTIVITÉS NON TERRITORIALES

1° *Etablissements publics.*

— L'office des étudiants d'outre-mer créé par le décret 642 du 20 mai 1955 est organisé par le décret 1512 du 21 novembre 1955 (pub. A.O.F. à titre d'information 1956, p. 503 ; prom. A.E.F., 7 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 6).

— Un arrêté ministériel du 1^{er} décembre 1955 (prom. A.O.F., 7 janvier 1956, p. 86) organise les services de l'*Office de la recherche scientifique et technique outre-mer*.

Le décret 104 du 24 janvier 1956 (prom. A.O.F., le 3 février, p. 351) modifie le décret du 20 juin 1945 portant statut du personnel de l'Office en ses articles 2, 3 et 4 relatifs au recrutement.

— Un arrêté interministériel du 23 juin 1956 (prom. A.O.F., 16 juillet, p. 1328) établit les rémunérations des personnels de l'Office.

— En A.E.F., l'arrêté du 8 mars 1955 portant statut des chambres de commerce, d'agriculture et d'industrie (présenté l'an dernier) est modifié par arrêté du 6 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 26) en vue d'assouplir la composition des chambres.

— Un arrêté A.O.F. du 8 novembre (p. 2148) modifie les statuts de la chambre de commerce, d'agriculture et d'industrie de la Guinée française en ce qui concerne sa composition ainsi que la structure des collèges électoraux.

2° *Organismes professionnels.*

Le décret 920 du 13 septembre 1956 modifie le décret 52-964 du 28 juillet 1952 (art. 15) réglementant les obligations professionnelles de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme dans les territoires d'outre-mer ou associés : le nouveau code de déontologie médicale (décret 1591 du 28 novembre 1955) y sera applicable à tous les praticiens inscrits au tableau de l'ordre (prom. A.E.F., 1^{er} octobre, p. 1385, A.O.F., 24 septembre, p. 1902).

— Décret 357, du 27 mars 1956 (prom. A.O.F., 12 avril, p. 721, A.E.F., 16 avril, p. 524) dispose que les pharmaciens principaux diplômés de l'Ecole de Médecine et de Pharmacie de Dakar pourront, lorsqu'ils ont cessé d'appartenir aux services sanitaires administratifs, être autorisés par le ministre de la F.O.M. à s'inscrire à l'ordre des pharmaciens en vue d'exercer la pharmacie à titre privé en A.O.F. mais aussi en A.E.F., au Togo et au Cameroun.

Un arrêté du 24 avril (p. 801) complète l'arrêté du 10 octobre 1955 fixant provisoirement le nombre et la répartition des officines de pharmacie en A.O.F.

Un arrêté A.E.F. du 22 juin 1956 (p. 881) modifie la nomenclature générale des actes professionnels des médecins, chirurgiens, dentistes, sages-femmes, et des examens et analyses de laboratoires, annexée à l'arrêté du 5 septembre 1953 (frais d'accouchement).

3° *Etablissements publics à caractère industriel et commercial.*

— En ce qui concerne l'*Office du Niger*, un arrêté ministériel du 31 décembre 1955 réglementant l'attribution et l'exploitation des terres aménagées par l'Office du Niger est présenté ci-dessous (voir 2°).

— Le décret 457 du 30 avril 1956 (prom. A.O.F., le 16 mai, p. 991) substitue, dans le texte du décret du 18 juillet 1948 organisant l'office, le Président de l'Institut d'émission d'A.O.F.-Togo au Président Directeur général de la Banque de l'Afrique occidentale.

— L'arrêté ministériel du 17 juillet 1946 portant organisation d'une régie d'exploitation des chemins de fer de l'A.O.F. a été modifié par arrêté ministériel n° 1 du 13 janvier 1956 (prom. A.O.F., le 30 janvier, p. 305) en ce qui concerne les règles de tutelle financière.

4° *Sociétés d'économie mixte.*

— Arrêté ministériel du 21 janvier 1956 approuvant une modification des statuts de la société d'économie mixte « Compagnie française pour le développement des fibres textiles » (pub. A.O.F., p. 373).

— Arrêté 14 juin 1956 rendant exécutoire une délibération du Grand Conseil du 8 juin 1956 autorisant la cession gratuite à la Caisse centrale de la F.O.M. d'actions de la Société des Pétroles de l'A.E.F. qui appartenaient à la Fédération (p. 795).

— Arrêté ministériel du 30 août 1956 modifiant les statuts de la Société Immobilière de l'A.E.F. (prom. 17 septembre, *J.O. A.E.F.*, p. 1317) qui a pour objet toutes opérations relatives au développement de l'habitat urbain ou rural.

— Arrêté ministériel, 3 novembre 1956 portant modification des statuts de la société d'économie mixte « Energie électrique d'A.E.F. » (*J.O.*, p. 1603).

5° *Sociétés d'Etat.*

— Un arrêté ministériel du 9 décembre 1955 (prom. A.E.F., 29 décembre, *J.O.* 1956, p. 111) modifie les statuts du « Bureau d'études pour le développement de la production agricole dans les T.O.M. ».

Un autre arrêté ministériel, du 18 janvier 1956 (pub. *J.O. A.E.F.*, p. 229 avec statuts joints) crée une nouvelle société d'Etat dite : Société de la radiodiffusion de la France d'outre-mer ayant, du moins à l'origine, son siège à Paris.

— En A.O.F., un nouvel organisme de « crédit polyvalent » s'ajoute à ceux qui ont été institués l'an dernier.

Le « crédit du Sénégal » est créé sous forme de société d'Etat par arrêté ministériel du 17 août 1956 (prom. A.O.F., 7 septembre, p. 1812).

Les statuts du « Crédit de la Côte d'Ivoire » sont modifiés par un arrêté ministériel du 17 août 1956 (prom. A.O.F. le 19 août, p. 1695) en ce qui concerne les participations minoritaires dans les sociétés privées et le régime des prêts et des dépôts.

— Pour l'A.E.F., un arrêté ministériel du 29 novembre 1955 (prom. A.E.F., 17 décembre, *J.O.* 1956, p. 74) modifie la composition du Conseil d'administration du « Crédit de l'A.E.F. » telle que fixée par l'arrêté du 9 mai 1949 créant cet organisme ; un autre arrêté ministériel du 24 mai 1956 (*J.O.*, p. 794) modifie les statuts, en ce qui concerne le capital social.

6° *Entreprises privées d'intérêt général.*

Deux décrets du 27 novembre 1956 approuvent certaines dispositions des statuts de l'Institut de recherches pour les huiles et oléagineux et de l'Institut des fruits et agrumes coloniaux (le président nomme et révoque le personnel mais certaines nominations doivent être approuvées par le gouvernement (prom. A.O.F. le 8 décembre, p. 2532).

IV. — FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. TITULAIRES DE PENSIONS.

A. — ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA FONCTION PUBLIQUE

— On signalera ici les dispositions tout à fait générales de la loi 334 du 27 mars 1956 (prom. A.O.F. le 19 mai, p. 1.033 ; A.E.F. le 30, p. 787) concernant les magistrats, fonctionnaires, agents et ouvriers de toutes les collectivités publiques qui reconnaît aux résistants nommés ou titularisés dans les emplois administratifs en application des textes spéciaux à la Résistance, la qualité d'agents issus du recrutement normal (voir dépêche ministérielle du 16 mai et circulaire du 20 avril, publiées, *J.O. A.O.F.*, p. 1061).

— Voir aussi ci-dessus II, les règles d'organisation propres aux différents services.

B. — STATUT DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

1° En ce qui concerne les *fonctionnaires et agents de l'Etat* :

a) Le *statut général des fonctionnaires* (loi du 19 octobre 1946) a fait l'objet des dispositions suivantes :

— Le décret 132 du 24 janvier 1956 (pub. A.O.F., p. 375, A.E.F., p. 342), porte R.A.P. pour l'application de l'art. 98, — modi-

fié par la loi 366 du 3 avril 1955 — relatif au détachement. En principe tout détachement est prononcé par arrêté interministériel (président du Conseil, ministre des Finances et ministres intéressés).

Mais le décret énonce une longue liste d'exceptions, un arrêté du ministre dont relève le fonctionnaire suffisant alors.

— Le décret 244 du 9 mars 1956 (prom. A.E.F., 14 mars, p. 371, A.O.F., 21 mars, p. 585) complète le décret 1348 du 27 octobre 1950 portant R.A.P. pour l'application de la loi du 11 octobre 1946 à certains fonctionnaires F.O.M. : la période de détachement auprès d'organismes internationaux est assimilé au temps de service outre-mer.

— Une circulaire interministérielle du 7 avril 1956 (*J.O.R.F.* du 11, p. 3506, pub. A.E.F., p. 591) précise les modalités d'application de la loi 366 du 3 avril 1955 (art. 10), en ce qui concerne la position hors cadre.

b) Quant aux *fonctionnaires* relevant du ministre de la F.O.M. sont à mentionner :

— Le décret 516 du 24 mai 1956 (prom. A.E.F., 5 juin, p. 793, A.O.F., 7 juin, p. 1115) aménageant les conditions d'accès aux emplois des cadres généraux relevant du ministère de la F.O.M., en faveur des candidats empêchés, par suite d'un rappel sous les drapeaux, de subir les épreuves d'un concours auquel ils avaient fait acte de candidature (suspension des limites d'âge).

— Le décret 668 du 3 juillet 1956 (prom. A.E.F., 16, p. 1037, A.O.F., 23, p. 1374) rendant applicable à certains personnels relevant du ministère de la F.O.M., le décret 930 du 11 juillet 1955 relatif à la *notation des fonctionnaires* (il s'agit des personnels régis par le décret 1348 du 27 octobre 1950, c'est-à-dire les fonctionnaires de certains cadres civils exerçant normalement leur activité dans les territoires).

2° Relativement aux *fonctionnaires et agents des fédérations et territoires*, les mesures relatives *spécialement* à un service ou à un cadre sont étudiées ci-dessus (II). On mentionnera ici les dispositions communes à plusieurs.

a) En A.O.F., le statut général des cadres supérieurs et loeaux (arrêté 305 du 14 janvier 1952) a été modifié comme suit :

— Article 91 *bis*, ajouté par un arrêté du 1^{er} février 1956 (p. 310). Ce texte, parallèlement à la réforme réalisée en 1955 dans le statut des fonctionnaires de l'Etat rétablit, pour les cadres d'outre-mer, la *position hors cadres* (un arrêté, 15 mars, p. 561, complète le précédent).

— Article 92 à 102 *bis* formant chapitre III du titre VII modifiés par un arrêté, 4 avril 1956 (p. 659) : les règles relatives à la « disponibilité » sont assouplies comme il a été fait l'an dernier pour le statut des fonctionnaires d'Etat.

— Signalons d'autre part, à propos de la commission d'avancement créée par l'arrêté du 14 janvier 1952, qu'un arrêté du 26 novembre (J.O. A.O.F., p. 2248) modifie l'arrêté 1245 du 22 février 1952 relatif à la représentation du personnel au sein des commissions d'avancement et des conseils de discipline : les fonctionnaires en position de détachement seront électeurs non plus dans le corps où ils sont détachés mais dans celui d'où ils sont détachés.

— Un arrêté A.O.F. du 23 juillet 1956 (p. 1404) complète l'annexe de l'arrêté 6827 du 15 septembre 1953 répartissant les fonctionnaires des cadres supérieurs de l'A.O.F. en groupes de corps et groupes de grades pour la constitution des commissions d'avancement et des conseils de discipline (arrêté déjà modifié par un arrêté 5975 du 18 août 1954).

Voir aussi ci-dessous C. 4° f.

b) En A.E.F. :

— La répartition des corps des fonctionnaires civils relevant de l'autorité du Haut-Commissaire a été faite par l'arrêté 3213 du 12 octobre 1951 complété par arrêté 1210 du 5 avril 1952.

Un arrêté du 11 juin 1956 (p. 820) classe dans la catégorie des cadres supérieurs, treize corps ou cadres nouveaux : ingénieurs des travaux agricoles, contributions directes, enregistrement, inspecteurs et agents brevetés des douanes, assistants de sécurité de police, officiers de paix, mines, sages-femmes et infirmières, cadastre, enseignement technique, monitrices sociales, aéronautique civile.

— Deux arrêtés 161 et 162 du 13 janvier 1956 (p. 130) modifient les conditions d'accès dans les cadres supérieurs (corps des secrétaires d'administration, greffiers, contrôleurs des douanes, inspecteurs de police).

— Un arrêté, 419, du 31 janvier (p. 202), modifie le statut particulier de nombreux cadres supérieurs de l'A.E.F., en vue de dispenser du concours d'entrée les candidats titulaires du baccalauréat complet.

— Un arrêté du 10 février (p. 251), modifie l'arrêté 2915 du 17 septembre 1952 fixant les conditions générales des concours pour le recrutement et l'avancement des fonctionnaires des cadres supérieurs et locaux.

— Trois arrêtés, n° 1889, 1890 et 1891, du 5 juin (p. 816), organisent la formation professionnelle en vue de l'accès aux cadres supérieurs, notamment par la création à Brazzaville de deux centres de préparation :

— Aux « carrières administratives » : services administratifs et financiers, greffe, trésor, douanes, postes et télécommunications, météorologie ;

— Aux « carrières techniques » : travaux publics, cadastre, mines, postes et télécommunications (modifiés par arrêté, 22 septembre, p. 1332 et par arrêté, 16 novembre, p. 1622 qui fusionne provisoirement les deux centres).

— Un arrêté du 7 novembre 1956 (p. 1515), réduit la durée de service exigée pour se présenter aux concours professionnels d'accès à un grand nombre de cadres supérieurs de l'A.E.F., de cinq à deux ans pour les titulaires du B.E., du B.E.P.C. ou de la première partie du baccalauréat.

Les mesures concernant en propre tel service ou tel cadre sont étudiées ci-dessus (II).

3° Situation des agents (contractuels, auxiliaires) et des ouvriers.

En A.O.F. :

Un arrêté du 30 décembre 1955 (J.O., 1956, p. 59) modifie l'annexe 1 (classement des emplois) de l'arrêté général 8422 du 19 novembre 1953 fixant le statut des auxiliaires du gouvernement général.

Un arrêté du 4 janvier 1956 (p. 60) modifie celui du 28 février 1953 concernant les modalités d'intégration par concours professionnels des contractuels et auxiliaires de l'A.O.F.

— Un arrêté du 8 février (p. 359) modifie l'arrêté 2649 du 6 avril 1954 concernant le recrutement au concours professionnel du corps des ouvriers d'imprimerie et du corps des protes.

Un arrêté du 23 juillet (p. 1404) établit les groupes de corps et de grades du même personnel pour la constitution des commissions d'avancement et des conseils de discipline.

(Voir aussi ci-dessous le régime des pensions.)

C. — TRAITEMENTS, INDEMNITÉS ET AVANTAGES DIVERS

1° *Traitements des fonctionnaires et agents de l'Etat.*

a) *Régime général et traitements de base.*

On sait que le décret 1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois de l'Etat (y compris les fonctionnaires d'Etat outre-mer) a établi une grille générale des indices commune à tous les cadres. Le chiffre indiqué dans la grille constitue le traitement de base.

Dans la métropole, le décret 866 du 30 juin 1955, modifié par le décret 264 du 17 mars 1956, a substitué aux anciens « indices nets » qui allaient de 100 à 800, des indices étalés de 100 à 1165 et qualifiés « indices bruts ».

Le traitement annuel afférent à l'indice 100 a été fixé à 160 puis 170 et sera porté à 180.000 francs au 1^{er} juillet 1957.

Les autres traitements seront calculés en exacte proportion, l'indice 1000 par exemple correspondant au traitement annuel de 1.600, puis 1.700, enfin 1.800 mille francs.

— Pour les *fonctionnaires d'Etat outre-mer*, le calcul se faisait jusqu'à 1956 selon les mêmes règles que dans la métropole, sous réserve de l'indice de correction monétaire. Le traitement était celui de la métropole, exprimé en francs CFA mais multiplié par 0,80, en A.O.F. et au Togo, par 0,85 en A.E.F.

Le décret du 30 juin 1955 (art. 1^{er}), prévoyait que des décrets ultérieurs fixeraient les modalités d'application aux personnels en service dans les T.O.M.

C'est dans ces circonstances que sont intervenus deux décrets, n° 419 du 27 avril 1956 pour les magistrats et personnels civils (prom. A.O.F., 3 mai, p. 847 et A.E.F., 9 mai, p. 640) et n° 637 du 26 juin 1956 pour les personnels militaires (prom. A.E.F., 13 juillet, p. 1033, A.O.F., 23 juillet, p. 1369). Les indices bruts de 100 à 1165 sont institués (barème de correspondance publié *J.O. A.O.F.*, p. 853) mais il y a, pour la première fois, « décrochage » outre-mer des traitements de base par rapport à ceux des fonctionnaires d'Etat dans la métropole. Le traitement à l'indice 100 étant fixé à 160.000 francs, aucune augmentation nouvelle n'est annoncée pour 1957. Il est seulement prévu qu'au chiffre calculé d'après l'indice brut s'ajoute un complément *uniforme* de 10.000 francs.

Le tableau fixant le classement indiciaire des grades et emplois de l'Etat (annexé au décret 1108 du 10 juillet 1948) a été :

— Complété par décret 1104 du 29 octobre 1956 (prom. A.E.F., le 14 novembre, p. 1503, A.O.F., le 16, p. 2212) en ce qui concerne les chefs de division et attachés de la F.O.M. avec arrêté ministériel d'application du 19 novembre 1956 (prom. A.O.F., le 6 décembre, p. 2281) ;

— Modifié par décret 586 du 12 juin 1956 (prom. A.E.F., 28 juin, p. 940, A.O.F. 3 juillet, p. 1252) en ce qui concerne le classement des inspecteurs généraux et inspecteurs du travail et des lois sociales de la F.O.M. ; l'arrêté interministériel d'application du 19 juillet a été promulgué en A.O.F. le 7 août (p. 1477), en A.E.F. le 8 (p. 1103).

Le décret 751 du 27 juillet 1956 (prom. A.O.F. le 13 août, p. 1519), apporte un aménagement de détail au décret 2020 du 15 octobre 1947 fixant le régime de solde des militaires de l'armée de terre ressortissant des T.O.M. en service en France, en Afrique du Nord ou dans les territoires occupés (voir ci-dessus 3° b).

b) *Allocations accessoires.*

Au traitement de base s'ajoutent les allocations accessoires :

— *Prestations familiales* (voir ci-dessous E).

— *Complément spécial*. Il est destiné à compenser les servitudes de la vie outre-mer notamment la double installation métropole-outre-mer et des séparations familiales entraînant un fort accroissement des charges : fixé à 4/10 de la solde indiciaire de base par décret 511 du 5 mai 1951.

— *Indemnité d'éloignement* (même décret) : elle proportionne la rémunération au nombre de jours passés dans le territoire par le fonctionnaire d'origine extérieure. Elle est fixée en mois et jours de la solde indiciaire de base.

— *Indemnité résidentielle de cherté de vie*. Prévue par le décret 511 du 5 mai 1951 (art. 6), elle a été organisée par les décrets 950 du 21 juillet 1951 et 1231 du 31 octobre 1951 au profit des magistrats et des fonctionnaires des cadres généraux en service dans les territoires.

Elle consiste en un pourcentage de la rémunération soumise à retenue pour pension, les taux variant suivant les « zones de services » entre 3 % (4^e zone) et 10 % (zone exceptionnelle) en vertu du décret 420 du 27 avril 1956 (prom. A.O.F., 3 mai, p. 850 et A.E.F., 9 mai, p. 642).

— Le décret 419 du 27 avril 1956 (prom. A.O.F., 3 mai, p. 848, A.E.F., 9 mai, p. 640), établit un nouveau mode de calcul pour certains éléments de l'indemnité.

— En application du décret 505 (recensé l'an dernier), un arrêté 3833 du 4 mai 1956 (p. 852), modifie le calcul de l'indemnité en faveur des magistrats, gouverneurs, administrateurs et fonctionnaires des cadres généraux : les abattements étant supprimés, les taux s'appliqueront à la totalité de la rémunération.

2° Traitements des fonctionnaires et agents locaux.

a) Régime général et traitements de base.

— En A.O.F. :

Les émoluments des fonctionnaires des cadres supérieurs et locaux sont fixés à compter du 1^{er} avril 1956 par un arrêté 3813 du 3 mai (p. 850), abrogeant les articles 2 et 3 de l'arrêté 20 juillet 1955.

Ils se décomposent en un traitement hiérarchisé et en un complément uniforme de 5.000 francs CFA. Leur montant est fixé dans un *tableau indiciaire* annexe établi de l'indice 100 local (50.800 francs CFA) à l'indice 1787 (937.000 francs). Il n'est donc pas comme dans la métropole exactement proportionnel aux indices.

Un arrêté du 18 février 1956 (p. 442), complète dans son article 102 l'arrêté 17 mai 1922, portant règlement sur la solde et les allocations accessoires des fonctionnaires, employés et agents des cadres communs et locaux de l'A.O.F. (hospitalisation, soins médicaux : voir ci-dessous 4° f).

Les autres traitements seront calculés en exacte proportion, l'indice 1000 par exemple correspondant au traitement annuel de 1.600, puis 1.700, enfin 1.800 mille francs.

— Pour les *fonctionnaires d'Etat outre-mer*, le calcul se faisait jusqu'à 1956 selon les mêmes règles que dans la métropole, sous réserve de l'indice de correction monétaire. Le traitement était celui de la métropole, exprimé en francs CFA mais multiplié par 0,80, en A.O.F. et au Togo, par 0,85 en A.E.F.

Le décret du 30 juin 1955 (art. 1^{er}), prévoyait que des décrets ultérieurs fixeraient les modalités d'application aux personnels en service dans les T.O.M.

C'est dans ces circonstances que sont intervenus deux décrets, n° 419 du 27 avril 1956 pour les magistrats et personnels civils (prom. A.O.F., 3 mai, p. 847 et A.E.F., 9 mai, p. 640) et n° 637 du 26 juin 1956 pour les personnels militaires (prom. A.E.F., 13 juillet, p. 1033, A.O.F., 23 juillet, p. 1369). Les indices bruts de 100 à 1165 sont institués (barème de correspondance publié *J.O. A.O.F.*, p. 853) mais il y a, pour la première fois, « décrochage » outre-mer des traitements de base par rapport à ceux des fonctionnaires d'Etat dans la métropole. Le traitement à l'indice 100 étant fixé à 160.000 francs, aucune augmentation nouvelle n'est annoncée pour 1957. Il est seulement prévu qu'au chiffre calculé d'après l'indice brut s'ajoute un complément *uniforme* de 10.000 francs.

Le tableau fixant le classement indiciaire des grades et emplois de l'Etat (annexé au décret 1108 du 10 juillet 1948) a été :

— Complété par décret 1104 du 29 octobre 1956 (prom. A.E.F., le 14 novembre, p. 1503, A.O.F., le 16, p. 2212) en ce qui concerne les chefs de division et attachés de la F.O.M. avec arrêté ministériel d'application du 19 novembre 1956 (prom. A.O.F., le 6 décembre, p. 2281) ;

— Modifié par décret 586 du 12 juin 1956 (prom. A.E.F., 28 juin, p. 940, A.O.F. 3 juillet, p. 1252) en ce qui concerne le classement des inspecteurs généraux et inspecteurs du travail et des lois sociales de la F.O.M. ; l'arrêté interministériel d'application du 19 juillet a été promulgué en A.O.F. le 7 août (p. 1477), en A.E.F. le 8 (p. 1103).

Le décret 751 du 27 juillet 1956 (prom. A.O.F. le 13 août, p. 1519), apporte un aménagement de détail au décret 2020 du 15 octobre 1947 fixant le régime de solde des militaires de l'armée de terre ressortissant des T.O.M. en service en France, en Afrique du Nord ou dans les territoires occupés (voir ci-dessus 3° b).

b) *Allocations accessoires.*

Au traitement de base s'ajoutent les allocations accessoires :

— *Prestations familiales* (voir ci-dessous E).

Les allocations accessoires comprennent :

— Les *Prestations familiales* (voir ci-dessous E).

— Le *Complément spécial* des 4/10 de la solde indiciaire de base (comme ci-dessus 1° b).

— *L'indemnité résidentielle de cherté de vie*.

Les taux en ont été fixés par l'arrêté 309 du 14 janvier 1952. Un arrêté 3815, du 3 mai (p. 852), modifie le tableau des zones annexé à l'article 1^{er} de l'arrêté de 1952. Les taux varieront entre 3 % (4^e zone) et 10 % (zone exceptionnelle). L'arrêté 3837 du 4 mai 1956 (p. 853), modifiant l'article 5 de l'arrêté 307 du 14 janvier 1952 dispose qu'à compter du 1^{er} avril 1956 les taux s'appliqueront à la totalité de la rémunération soumise à retenue pour pension.

L'arrêté 4778, du 7 juin 1956 (p. 1117), modifié par un arrêté 7424 du 4 septembre (p. 1747) établit un nouveau classement des localités de l'A.O.F. du point de vue de l'indemnité de résidence (tableau annexe à l'arrêté 309 du 14 janvier 1952).

— En A.E.F. :

Deux arrêtés du 8 juin 1956, n° 1942 (p. 721 et additif 13 juillet, p. 1060) et n° 1943 (p. 721 rectific., p. 960) fixent les *échelonnements indiciaires* des divers corps des fonctionnaires des cadres supérieurs, locaux et des cadres en voie d'extinction et les soldes annuelles de base des fonctionnaires de ces cadres (grille indiciaire de 100 à 2000 et tableaux annexes donnant la liste des cadres soumis à l'arrêté).

Un autre arrêté, du 13 juillet (p. 959), modifie l'arrêté 2972 du 3 octobre 1950 fixant le classement de ces mêmes fonctionnaires, répartis en 7 groupes (de I, indices locaux bruts égaux ou supérieurs à 420, à VII, indices locaux bruts inférieurs à 160).

Un arrêté, 27 août 1956 (p. 1185) fixe les indices locaux bruts des contrôleurs et assistants du cadre supérieur de l'élevage.

Un arrêté, 6 septembre (p. 1329), fixe les nouveaux traitements applicables aux agents de statut personnel du chemin de fer Congo-Océan.

Un arrêté, 18 septembre (p. 1393), fixe les émoluments indiciaires des instituteurs et moniteurs.

En ce qui concerne les *allocations accessoires* (en dehors des prestations familiales recensées ci-dessous E) :

— Le *complément spécial* des 4/10 de la solde indiciaire de base a été prévu par l'arrêté 3998 du 29 décembre 1951 ; un arrêté, 30 décembre 1955 (*J.O. A.E.F.*, 1956, p. 129) modifie au profit des instituteurs l'arrêté 2338 du 15 juillet 1955 (*J.O.* 1955, p. 1018) qui attribue le complément à certains corps des cadres supérieurs.

— *L'indemnité résidentielle de cherté de vie* a fait l'objet de deux textes :

— Un arrêté du 8 juin 1956 (p. 820) qui en fixe les taux à compter du 1^{er} avril entre 3 % (4^e zone) et 10 % (zone exceptionnelle).

— Un arrêté du 29 octobre (p. 1463) en précise l'assiette (c'est, sauf exception, la totalité des émoluments assujettis aux retenues pour pension).

Un arrêté du 30 mai (p. 812) applique aux agents des cadres supérieurs des douanes l'arrêté 4 décembre 1934, portant réduction ou suppression de certains accessoires de soldes.

Un arrêté, 21 juin 1956 (p. 880), fixe à compter du 1^{er} avril 1956 les échelonnements indiciaires des auxiliaires sous statut régis par les arrêtés 11 février 1946 (cinq groupes répartis en échelons).

3° Indemnités.

a) Indemnités de représentation.

Le décret 1654 du 16 décembre 1955 (prom. A.O.F., 6 janvier 1956, p. 89, A.E.F., id., p. 108) modifie le décret 803 du 18 juin 1955 (recensé l'an dernier) en ce qui concerne le montant de l'indemnité des gouverneurs généraux et gouverneurs.

— En A.O.F., le tableau de classement des postes administratifs en ce qui concerne l'indemnité pour frais de représentation des chefs de poste (arrêté 1^{er} septembre 1955) est modifié par des arrêtés du 25 février (p. 491) et du 7 décembre (p. 2533).

Un arrêté, 30 juin 1956 (p. 1262), modifie celui du 1^{er} septembre 1955 (art. 1^{er}) fixant le taux des indemnités de représentation en A.O.F. de certains fonctionnaires (secrétaires généraux, chefs de cabinet, inspecteurs des affaires administratives).

— En A.E.F. :

L'arrêté 3021 du 9 septembre 1955 fixant le régime de l'indemnité de représentation en A.E.F. (*J.O.* 1955, p. 1296) indiqué par erreur l'an dernier comme étant du 11 janvier 1955, fait l'objet d'un erratum (1956, p. 382).

Un arrêté du 5 janvier 1956 (p. 129) modifie le tableau annexe IV de l'arrêté 9 septembre 1955 fixant le régime de l'indemnité de représentation en A.E.F. (classement des régions).

b) Indemnités diverses.

— *Dispositions communes à la F.O.M.*

Décret 945 du 17 septembre 1956 modifiant le taux de l'indemnité de première mise d'uniformes des gouverneurs et administrateurs

de la F.O.M. (prom. A.E.F., 3 octobre, p. 1386, A.O.F., 6 octobre, p. 1987).

Décret 1216 du 23 novembre attribuant une indemnité forfaitaire annuelle pour travaux supplémentaires et gardes de nuit aux fonctionnaires du corps des *chiffreurs* en service dans les T.O.M. et Etats associés (prom. A.O.F., 14 décembre, p. 2567).

Décret 71 du 21 janvier 1956 (prom. A.O.F., 13 février, p. 389) fixant à 6 % la quotité du prélèvement à effectuer sur les indemnités de fonctions et de risques et les primes de services aéronautiques au profit du fonds de prévoyance de l'*aéronautique*.

Décret 109 du 24 janvier 1956 (prom. A.O.F., 9 février, p. 354) concernant les indemnités spéciales des personnels techniciens concourant à la sécurité de la navigation aérienne.

Décret 384 du 14 avril (prom. A.O.F., 3 mai, p. 825, A.E.F., 17 mai, p. 639) accordant un versement forfaitaire exceptionnel aux personnels techniciens de la navigation aérienne, des télécommunications aériennes et de la météorologie nationale.

Décret 1163 du 16 novembre 1956 (prom. A.O.F., le 5 décembre, p. 2280) étendant au personnel en fonction dans les territoires le décret 1435 du 4 novembre 1955 (pub. A.O.F. 1956, p. 2312) attribuant une indemnité de risques professionnels au personnel de l'aviation civile et commerciale.

Décret 925 du 14 septembre 1956 modifiant le décret 53195 du 14 mars 1953 relatif à certaines indemnités et primes au personnel du cadre général des *Transmissions* de la F.O.M. (prom. A.E.F., 4 octobre, p. 1385, A.O.F., 12 octobre, p. 2013).

Décret 329 du 27 mars 1956 (prom. A.E.F., 19 avril, p. 590, A.O.F., id., p. 723) modifiant le décret 1542 du 1^{er} décembre 1949 déterminant les indemnités diverses susceptibles de bénéficier outremer aux *militaires* (remboursement des dépenses exceptionnelles de représentation pour ceux qui n'ont pas droit à l'indemnité de représentation).

Décret 751 du 27 juillet 1956 (prom. A.O.F., 13 août, p. 1519) qui dispose que l'indemnité de séparation prévue par le décret 2020 du 15 octobre 1947 (art. 9) ne se cumule pas avec la surprime familiale aux chefs de famille servant en Afrique du Nord.

— En A.O.F. :

Un arrêté du 9 janvier 1956 (p. 105) classe certains établissements scolaires (lycées, écoles normales, collèges) dans les catégories prévues par l'arrêté 2616 du 6 mai 1950 en vue de fixer la majoration d'indice accordée à titre d'indemnité de charges administratives aux personnels de direction et d'administration des établissements d'enseignement public (lycées, collèges, écoles normales, école technique supérieure).

Un arrêté du 14 janvier 1956 (p. 226), complété par arrêté du

10 mars (p. 559), crée une indemnité pour sujétions particulières à certains fonctionnaires du corps des secrétaires d'administration (en service aux finances et au contrôle financier) s'ils ont un indice local supérieur à 670.

Un arrêté du 25 janvier 1956 (p. 269), modifie celui du 15 mars 1948 accordant une prime de rendement aux agents de l'Enregistrement.

Un arrêté du 27 janvier (p. 306), crée une indemnité forfaitaire pour les médecins chargés des visites et contrôles scolaires.

Des arrêtés du 2 février (p. 316) et 28 mars (p. 634), aménagent le taux des heures supplémentaires du personnel en service dans les établissements scolaires d'A.O.F.

Un arrêté du 4 février (p. 335), modifie l'annexe de l'arrêté du 16 mai 1951, relatif aux travaux supplémentaires (fonctionnaire chargé des intérêts de l'administration dans les instances contentieuses).

Un arrêté du 1^{er} mars 1956 (p. 494), fixe le montant de l'indemnité de responsabilité des gestionnaires des bureaux de recettes de l'Enregistrement et des Domaines d'A.O.F.

Un arrêté du 6 mars (p. 517), abroge l'arrêté du 16 juin 1952 répartissant la ristourne prélevée par le service des douanes sur la perception des taxes de port.

Un arrêté du 11 avril (p. 727), fixe les indemnités à allouer au personnel — autre que celui de l'Aéronautique civile — contribuant à l'exploitation des aérodromes de la Fédération.

Un arrêté du 7 mai (p. 861), modifie celui du 17 juin 1953 fixant le taux de rémunération des cours et conférences complémentaires à l'Institut des hautes études de Dakar.

Un arrêté du 17 mai (p. 1013), institue une indemnité en faveur des instituteurs et moniteurs qui ne bénéficient pas d'un logement administratif.

Un arrêté du 29 mai (p. 1090), modifie les indemnités du personnel des douanes travaillant en dehors des heures légales.

Un arrêté du 9 juin (p. 1142), modifie l'annexe de l'arrêté du 16 mai 1951 relatif aux travaux supplémentaires (correction d'épreuves d'un examen ou concours administratif par des fonctionnaires ou agents).

Un arrêté du 11 juillet (p. 1307), établit le taux moyen des primes de rendement pour certains agents des postes et télécommunications (corps supérieurs, secondaires et locaux).

Deux arrêtés du 12 septembre (p. 1821) et 16 octobre 1956 (p. 1996), complètent celui du 23 novembre 1954 créant une indemnité de sujétion en faveur des fonctionnaires des cadres supérieurs, secondaires et locaux du service météorologique.

Deux arrêtés du 2 octobre (p. 1960) et 8 octobre (p. 1995) modifient celui du 7 octobre 1954 créant diverses indemnités en faveur des cadres supérieurs et locaux des postes et télécommunications de l'A.O.F. : le

deuxième fixe notamment les taux de l'indemnité de gérance et de responsabilité.

Un arrêté du 2 octobre (p. 1960) modifié par arrêté du 27 novembre (p. 2248), alloue une prime de productivité aux fonctionnaires des cadres généraux, supérieurs et locaux des postes et télécommunications de l'A.O.F.

Un arrêté du 7 septembre modifie celui du 3 novembre 1953 (p. 2104) créant une indemnité de risque au bénéfice des corps locaux des gardes forestiers des Eaux et Forêts.

Un arrêté du 21 novembre (p. 2217), modifie celui du 26 décembre 1952 fixant le taux des indemnités horaires allouées aux agents du conditionnement travaillant en dehors des heures légales.

— *En A.E.F.* :

— Un arrêté du 30 décembre 1955 (*J.O.*, 1956, p. 129), accorde à titre d'indemnité de fonction une majoration de points d'indice aux fonctionnaires de l'Enregistrement chargés de la direction d'une école.

Un arrêté du 11 octobre 1956 (p. 1463), dispose de même au bénéfice de l'adjoint à un chef de district ou de région.

— Un arrêté du 5 septembre 1956 (p. 1253), modifie le calcul de certaines indemnités allouées aux agents postaux (telles que fixées par l'arrêté 1814 du 26 juin 1948).

4° *Avantages divers.*

Une circulaire du 31 mai 1956 du Secrétaire d'Etat à la reconstruction (pub. A.O.F., p. 1194) concerne les prêts complémentaires accordés aux fonctionnaires en vue de l'accession à la propriété.

Un arrêté du Gouverneur de l'Oubangui-Chari modifie le régime des prêts aux fonctionnaires et agents pour l'achat de véhicules (*J.O. A.E.F.*, p. 154).

a) *Logement.*

En ce qui concerne logement, aménagement, chauffage, éclairage, personnel domestique et moyens de transport, un décret n° 961 du 22 septembre 1956 assimile les inspecteurs généraux des affaires administratives aux gouverneurs, les inspecteurs aux administrateurs pourvus d'un commandement territorial (prom. A.O.F., le 10 octobre, p. 1989, A.E.F., le 11 octobre, p. 1445).

En A.O.F. :

— Un arrêté du 9 janvier 1956 (p. 105) complète l'arrêté général du 14 janvier 1953, fixant l'énumération des chefs de service pouvant prétendre aux pièces de réception.

— Un arrêté du 25 janvier 1956 (p. 269) et deux arrêtés, 28 août 1956 (p. 1698), complètent les tableaux I (logements adminis-

tratifs et II (logements locatifs) annexés à l'arrêté du 10 avril 1954 classant les immeubles du gouvernement général.

— Un arrêté du 2 juin (p. 1122), modifie l'art. 3 de l'arrêté du 3 octobre 1952 fixant le montant des retenues effectives sur le traitement des fonctionnaires logés administrativement. La retenue variera selon le classement de l'immeuble dans l'une des catégories A, B, C ou D. Un arrêté d'application du 13 octobre (p. 2015) procède à ce classement des immeubles du gouvernement général situés à Dakar, Rufisque, Camberène et Yeumbel.

— Un arrêté du 6 mars (p. 517), modifie l'arrêté du 15 janvier 1953, relatif aux conditions d'hébergement des fonctionnaires à la Cité universitaire.

— Un arrêté du 16 juin (p. 1183), définit la responsabilité des fonctionnaires bénéficiant d'un logement administratif quant à l'entretien et à l'ameublement (disparitions, bris, déprédations...) : une annexe fixe la liste des réparations locatives à la charge de l'occupant.

En A.E.F. :

— Un arrêté du 27 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 128), modifie le tableau joint à l'arrêté 3867 du 15 décembre 1955 fixant la retenue de logement et d'ameublement applicable aux fonctionnaires et agents de l'administration.

b) *Autres avantages en nature.*

Un arrêté du 2 mars 1956 (p. 514), réglemente l'affectation des voitures de fonction et des véhicules administratifs ainsi que les prêts pour achat de véhicules et les indemnités kilométriques.

— Un arrêté du 24 février 1956 (p. 322), ouvre droit aux prestations d'alimentation en campagne à certaines unités ayant participé à des opérations du maintien de l'ordre.

c) *Déplacements, missions.*

Le décret 1267 du 7 décembre 1955 (prom. A.O.F., 30 décembre, *J.O.* 1956, p. 52, A.E.F., 29 février 1956, p. 299) apporte des modifications importantes au régime des déplacements intérieurs (tel que défini précédemment par les décrets des 13 juin 1912, 10 mars 1948 et 1^{er} septembre 1950).

En ce qui concerne la nature des déplacements, les textes distinguent désormais :

- Les déplacements temporaires ou provisoires ;
- Les déplacements définitifs.

— Le *déplacement temporaire* est celui qui n'implique pas un changement de résidence.

Le fonctionnaire a droit, en ce cas, à la gratuité de son transport personnel et d'une certaine quantité de *bagages*.

Les *frais accessoires* de voyage (nourriture, logement, dépenses diverses en cours de trajet) donnent lieu à une indemnité qui peut être :

1° s'il s'agit d'un déplacement accidentel ou hors de la circonscription territoriale de leur compétence, l'indemnité pour *frais de mission*.

2° s'il s'agit d'un déplacement pour l'exercice des attributions normales à l'intérieur de la circonscription territoriale dans laquelle le fonctionnaire est compétent, l'indemnité pour *frais de tournée*.

3° s'il s'agit d'un fonctionnaire qui va en remplacer momentanément un autre, l'indemnité pour *intérim*.

Ces trois sortes d'indemnités ne se cumulent pas. Le taux de l'indemnité d'intérim est le même que le taux de l'indemnité de mission si le fonctionnaire doit se rendre hors de sa circonscription territoriale ; s'il ne quitte pas sa circonscription, le taux sera au contraire le même que celui de l'indemnité pour frais de tournée.

Chaque repas pris au dehors (éloignement de l'agent entre 11 et 14 heures, ou entre 18 et 21 heures) et chaque découcher (éloignement entre 0 et 5 heures) donne droit à percevoir une fois le taux de base de l'indemnité de mission ou de tournée.

— Le *déplacement définitif* correspond à un changement de résidence :

— changement de postes dans le territoire ;

— embarquement ou voyage par voie terrestre en vue de se rendre durablement à l'extérieur du territoire (autre territoire, pays étranger, métropole) notamment à l'occasion d'un congé administratif.

Le fonctionnaire a droit, en ce cas, à la gratuité :

— De son *transport personnel* ;

— Du *transport des membres de sa famille* : les fonctionnaires des groupes I et II et les officiers supérieurs (commandant et au-dessus) ont droit en outre, s'ils ont deux enfants âgés de moins de 10 ans, au transport gratuit aller et retour d'une personne salariée (femme de chambre, gouvernante, institutrice...) du moment que celle-ci accompagne ou rejoint les enfants ;

— Du transport de ses *bagages* et de son *meuble* jusqu'à concurrence des poids maxima. Ceux-ci sont déterminés par arrêtés locaux à l'intérieur de limites fixées par décret.

Les *frais accessoires* sont indemnisés dans les conditions suivantes :

1° Pour le fonctionnaire ou agent :

— Indemnité de tournée par journée de déplacement si l'ancienne et la nouvelle résidence sont dans la même circonscription territoriale ;

— Indemnité de mission par journée de déplacement dans le cas contraire.

L'indemnité sera perçue :

— Si le fonctionnaire transporte son mobilier, pendant la durée du transport de celui-ci mais dans la limite d'un mois au plus (exceptionnellement de 2 mois sur décision individuelle du chef de territoire) ;

— Si le fonctionnaire n'a pas de mobilier à transporter, pendant la durée du trajet mais dans la limite de 20 jours.

Lorsque la mutation dans l'intérêt du service coïncide avec un avancement (de classe ou d'échelon), le remboursement est réduit dans la proportion de 20 %.

2° Pour le conjoint : $\frac{2}{3}$ de l'indemnité allouée à l'agent.

3° Pour chaque enfant (ou éventuellement ascendant) : $\frac{1}{2}$ de l'indemnité allouée à l'agent.

En A.E.F. un arrêté du 1^{er} octobre (p. 1334) — indiqué par erreur du 10 rectific., p. 1468 — fixe les taux de base des indemnités de tournées (groupe IV 250 à groupe I 395) et de mission (groupe IV 310 à groupe I 495).

— Un décret n° 960 du 22 septembre 1956 modifie le décret 690 du 2 juin 1950 relatif aux frais de déplacement des cadres généraux de la F.O.M. en ce qui concerne les lignes de chemin de fer ne comportant que deux classes : les groupes I et II voyagent en 1^{re}, les groupes III et IV en 2^e (prom. A.E.F., le 22 septembre, J.O., p. 1445, A.O.F. le 10 octobre, p. 1988).

d) *Passages.*

Comme l'an passé, les dispositions du décret 1514 du 28 septembre 1948 sur le déclassement à bord des paquebots ont été prorogées, jusqu'au 31 décembre 1956 (par décret 105 du 24 janvier 1956, prom. A.O.F. le 6 février, p. 353 et A.E.F. le 8, p. 239).

e) *Congés.*

Le décret 253 du 12 mars 1956 (prom. A.O.F., 26 mars, p. 628, A.E.F., 30 mars, p. 450) modifie le régime des congés de personnels de l'enseignement en service dans certains territoires.

Le décret 446 du 30 avril 1956 (pub. J.O. A.E.F., p. 699, A.O.F., p. 1022) modifie le régime des congés des opérateurs du réseau général des câbles sous-marins et du réseau général radio-électrique de l'Union française, établi précédemment par le décret 170 du 9 juin 1950.

En A.O.F. : un arrêté, 2 février 1956 (p. 311), institue un régime de congé annuel en faveur du cadre supérieur de l'enseignement du 1^{er} degré.

En A.E.F. :

— Un arrêté, 17 mars 1956 (p. 382) modifie celui du 18 octobre 1954 portant règlement des congés et permission aux militaires R.T.O.M.

— Un arrêté, 17 mai 1956 (p. 662), modifie l'arrêté 31 mars 1952, fixant le régime des congés administratifs et des congés annuels (le terme « résidence habituelle » est substitué au terme « pays d'origine » dans le texte précité).

f) *Cures et soins médicaux.*

— Une circulaire de la direction du personnel F.O.M. (pub. *J.O. A.O.F.*, p. 340) précise certaines règles de procédure et de fond en ce qui concerne les cures thermales.

En A.O.F. :

— Un arrêté, 18 février 1956 (p. 442), étend le bénéfice de l'hospitalisation et des soins médicaux gratuits aux retraités des corps supérieurs et locaux.

— Un arrêté, 5 octobre 1956 (p. 1993), relatif au régime applicable aux cheminots d'A.O.F. en matière de soins médicaux et d'hospitalisation, les assimile sur ces points aux fonctionnaires.

5° *Majorations d'ancienneté.*

La loi 334 du 27 mars 1956 (prom. A.O.F., 19 mai, p. 1033, A.E.F., 30 mai, p. 787) tend à rendre applicable aux personnels des cadres algériens la loi 1124 du 26 septembre 1951 modifiée, instituant des *bonifications d'ancienneté* pour résistance et des dérogations temporaires de recrutement et d'avancement (cf. dépêche ministérielle du 16 mai et circulaire 20 avril pub. *J.O. A.O.F.*, p. 1061).

Une circulaire interministérielle du 29 novembre 1955 (*J.O. R.F.* 1955, p. 11687, pub. *J.O. A.E.F.*, p. 61) précise les modalités d'application de la législation en matière de rappels et de majorations d'ancienneté pour services militaires.

D. — PENSIONS

1° *Régime des retraites de l'Etat.*

a) *Régime général.*

Le Code des pensions civiles et militaires de retraites a été établi par le décret 590 du 23 mai 1951, en application de la loi 561 du 18 mai 1951.

Cette loi a prévu qu'il serait procédé tous les ans, par décret en Conseil d'Etat, à l'incorporation dans le Code des textes législatifs qui en ont modifié les dispositions sans s'y référer expressément.

Les premières révisions annuelles ont résulté du décret 556 du 8 juin 1953 et du décret 678 du 14 juin 1954. De nouvelles modifications furent l'œuvre des décrets 830, 831 et 832 du 13 août 1954.

Cette codification a fait l'objet en 1956, de divers aménagements :

— La loi de finances 780 du 4 août 1956 (pub. A.O.F., p. 1679) dans ses articles 135 à 137, complète et modifie le Code en ses articles L. 31, L. 54, L. 88, L. 89, L. 90, L. 104 *ter*. Il s'agit de diverses dispositions au bénéfice des fonctionnaires civils résistants.

— Le décret 859 du 18 août 1956 (pub. A.O.F., p. 2041), pour incorporer au Code les lois promulguées depuis 1934, porte révision du Code — *partie législative* — en ses articles L. 103 *bis*, 106, 123, 167.

— Parallèlement, quatre autres décrets du même jour, 860, 861, 862 et 863 (pub. A.O.F., p. 2043 et s.) insèrent les dispositions nouvelles dans les *autres parties du Code* :

1° Réglements : R. 44 *bis*, 51, 78 (ce dernier abrogé).

2° Décrets : D 42.

3° Tableaux annexés au décret 832 du 13 août 1954 : classement des emplois en A et B.

On sait qu'en matière de pensions normales d'ancienneté, le principe de la classification des emplois en deux catégories A et B a été posé par la loi du 31 mars 1932 (art. 75). Sont classés en B les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles, qui donnent droit aux avantages réservés précédemment aux emplois de « service actif ».

Pour les cadres généraux la répartition a été fixée par le décret 451 du 27 avril 1956 (prom. A.E.F. le 17 mai, p. 642, A.O.F. le 24, p. 1035).

Le décret 862 mentionné ci-dessus a incorporé les dispositions de ce texte dans les « tableaux annexés » au décret 832 du 13 août 1954.

4° Tableaux annexés au décret 833 du 13 août 1954 :

— Services de non titulaires validables pour la retraite ;

— Bénéfices de campagne alloués aux militaires. Relativement à ce dernier point, le décret 532 du 29 mai 1956 (prom. A.O.F. le 13 juin, p. 1142) prévoit, dans le cadre des articles L.19 C, R. 17, R. 18, R.19 du Code, le bénéfice de la campagne simple en faveur des militaires et marins de tous grades employés au maintien de l'ordre hors de la métropole.

Une circulaire interministérielle du 7 avril 1956 (pub. A.E.F., p. 591) précise les modalités d'application de la loi 366 du 3 avril 1955 (art. 35) en ce qui concerne le rétablissement dans leurs droits à pension des veuves remariées redevenues veuves.

b) *Pensions civiles.*

— Le décret 44 du 11 janvier 1956 (prom. A.E.F. le 25, p. 182, A.O.F. le 28, p. 305) complète le décret 2239 du 2 octobre 1945 portant application au personnel civil F.O.M. de l'ordonnance 1283 du 15 juin 1945 relative aux candidats aux services publics ayant été empêchés d'y accéder, ainsi qu'aux fonctionnaires et agents ayant dû quitter leur emploi par suite d'événements de guerre.

c) *Pensions militaires.*

Le décret 532 du 29 mai 1956 (prom. A.O.F. le 13 juin, p. 1142) prévoit le bénéfice de la campagne simple en faveur des militaires et marins de tous grades employés au maintien de l'ordre hors de la métropole.

Un arrêté interministériel du 20 janvier 1956 (pub. A.O.F., p. 421) étend aux militaires faits prisonniers en Indochine par les Japonais les dispositions attribuant un pécule aux prisonniers de la guerre 1939-1945 sur territoire allemand (400 francs par mois).

En ce qui concerne le *Code des pensions militaires d'invalidité* et des victimes de la guerre (décret, 24 mai 1951) diverses modifications sont à signaler :

— Le décret 779 du 1^{er} août 1956 (prom. A.O.F., 23 août, p. 1625) porte R.A.P. introduisant dans le Code l'article 127 *ter* transférant au tribunal départemental des pensions de la Seine et à la cour régionale de Paris les affaires qui relevaient du tribunal et de la cour de Pondichéry.

— Le décret 937 du 14 septembre 1956 (prom. A.O.F., le 28, p. 1947) modifie la nomenclature des emplois réservés figurant au livre III, chapitre IV, annexe III du Code.

— Un arrêté A.O.F. du 30 mai (p. 1086) modifie celui du 27 janvier 1953 concernant l'application en A.O.F. et au Togo de l'article L. 115 du Code.

— La loi 758 du 1^{er} août 1956 (pub. A.O.F., p. 2007) modifie l'article L. 9-1 du Code (indices de pensions fixés à 745 pour une invalidité de 90 % et à 872 pour une invalidité de 95 %).

— La loi 759 du 1^{er} août (pub. A.E.F., p. 1223, A.O.F., p. 2008) proroge les délais prévus par la loi 356 du 3 avril 1955 relative au développement des crédits du ministère des Anciens Combattants pour le dépôt de diverses demandes notamment au titre de la résistance et au titre de l'article L. 334 *bis* du Code.

— La loi de finances 780 du 4 août dans ses articles 37, 97, 98 et 99 (pub. A.O.F., p. 2008) aménage la loi 366 du 3 avril 1955 (article 14) relative aux invalidités de la guerre 1939-1945 ainsi que les articles L. 38, L. 51, L. 256 du Code.

— Le décret 1174 (prom. A.O.F., 8 décembre, p. 2528) modifie l'article D. 497.

Une circulaire 1919 Défense nationale du 4 mai 1955 relative au nouveau délai de demande de pension prévu par la loi 366 du 3 avril 1955 (article 4, alinéa 1) a été publiée au *J.O. A.E.F.*, p. 343.

Une note « Défense nationale » du 8 février 1956 (pub. *J.O. A.E.F.*, p. 496) concerne la révision de la pension des sous-officiers retraités antérieurement au 1^{er} janvier 1951.

2° Régime de la Caisse de Retraites de la F.O.M.

Relèvent du régime de la Caisse :

— Les fonctionnaires des cadres supérieurs (organisés à l'échelon fédéral) ;

— Les fonctionnaires des cadres généraux de la F.O.M. qui dépendaient de la « Caisse intercoloniale des retraites » et ont opté pour le maintien à cette caisse lors de sa transformation par le décret 461 du 21 avril 1950.

Une circulaire ministérielle du 6 juin 1956 a précisé les conditions d'exercice de ce droit d'option (*J.O. A.E.F.*, p. 1107, *A.O.F.*, p. 1353). Voir aussi circulaire A.E.F. (*J.O. A.E.F.*, p. 1107).

Le décret 1523 du 22 novembre 1955 (recensé l'an dernier) a été promulgué en A.E.F. le 7 décembre (*J.O.* 1956, p. 8).

Le décret n° 7 du 3 janvier 1956 (prom. A.O.F., le 14, p. 224, A.E.F., le 21, p. 181) modifie le décret de 1950 (article 9) en ce qui concerne le calcul des bonifications d'ancienneté pour services civils rendus hors d'Europe.

Le décret 307 du 23 mars (prom. A.O.F., 11 avril, p. 720, A.E.F., 16 avril, p. 524) modifie le même décret (article 15 II). Selon la règle générale, la base du calcul de la retraite est le traitement annuel dans le dernier grade et échelon occupé effectivement pendant six mois. Le nouveau texte dispose cependant que si les émoluments ainsi définis excèdent neuf fois le traitement brut afférent à l'indice 100, la portion dépassant cette limite n'est comptée que pour la moitié.

— Une circulaire F.O.M. 410 du 19 janvier 1956 (pub. A.O.F., p. 504, A.E.F., p. 302) fixe le nouveau délai accordé par le décret 1523 du 22 novembre 1955 pour la validation de certains services admissibles à pension sur la C.R.F.O.M.

— Le décret 510 du 24 mai 1956 (prom. A.O.F., le 8 juin, p. 1140, A.E.F., id, p. 792) porte fixation et répartition de la contribution supplémentaire spéciale due au service financier de la Caisse des Retraites par les territoires pour le paiement, en 1954, de l'indemnité temporaire, instituée par le décret 1050 du 10 septembre 1952.

— Un décret du 23 août (prom. A.E.F., 14 septembre, p. 1317, A.O.F., id, p. 1816) répartit de même entre les territoires la contribution supplémentaire pour 1956.

Une circulaire F.O.M. du 13 janvier 1956 (pub. A.O.F., p. 461)

précise que les services précaires accomplis dans les T.O.M. sur le budget F.I.D.E.S. ne peuvent être validés pour la retraite ni au titre du régime d'Etat ni au titre de la Caisse des Retraites F.O.M. (n'ayant pas été accomplis au compte d'un budget local ou fédéral).

Une circulaire A.E.F. du 8 août 1956 (p. 1245) rappelle en quelles formes doivent être établis les actes d'admission à la retraite pour les cadres supérieurs. Une autre, du 7 septembre, est relative au remboursement des retenues pour pension (p. 1251).

3° Régime des caisses locales.

— En A.O.F., relèvent de la Caisse locale des retraites, actuellement régie par le décret 557 du 16 mai 1952 modifié, les personnels organisés par arrêtés du gouvernement général (cadres communs et locaux spéciaux) ou par arrêtés des chefs de territoires, et dont le statut ne permet pas l'affiliation à la Caisse des Retraites de la F.O.M. (cadres locaux et cadres secondaires en voie d'extinction).

Le décret 1079 du 22 octobre (prom. A.O.F. le 13 novembre, p. 2173) relatif au régime de pensions de la Caisse locale, complète et modifie le décret du 16 mai 1952. Il s'agit notamment d'ouvrir à nouveau divers délais au profit de fonctionnaires qui n'ont pas fait prendre en compte, en temps utile, certains de leurs services.

Sont par ailleurs modifiés ou complétés, divers articles du décret de 1952 :

Articles 4 IV, 10 I, 12 III, 14, 20 VI, 23 V, 26 II, 23 XII, 47 IV.

Plusieurs de ces dispositions concernent les femmes veuves ou divorcées.

Un arrêté du 9 février (p. 360) fixe les conditions de calcul du minimum vital du régime de retraite.

En A.E.F., une circulaire du Haut-Commissaire du 7 mars 1956 (p. 457) précise les règles de la procédure relative aux pensions de la Caisse locale des Retraites, et répartit notamment les tâches entre les services du personnel et le service liquidateur de la pension.

Une autre circulaire du 8 août (p. 1245) rappelle en quelles formes doivent être établis les actes d'admission à la retraite pour les cadres locaux. Une autre, du 7 septembre, est relative au remboursement des retenues pour pension au cas où l'agent quitte le service sans avoir droit à la pension (p. 1251).

4° Régime de retraites des agents.

Les régimes de retraites ci-dessus présentés ne s'appliquent pas aux agents contractuels et auxiliaires.

En A.O.F., l'arrêté 4451 du 17 décembre 1941 (*J.O. A.O.F.* 1941, p. 1283) a institué en leur faveur, un « pécule » alimenté par une retenue mensuelle de 6 % sur le traitement de base, et qui sera payé

à l'agent lorsqu'il quittera l'administration à condition que le premier engagement soit ancien d'au moins 15 ans et que l'agent ait accompli au moins 10 ans de services effectifs en A.O.F.

L'arrêté 2365 du 20 mars 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 590) modifié par l'arrêté 10709 du 13 décembre 1956 (p. 2545) a précisé les conditions dans lesquelles le pécule pourra être remplacé éventuellement par une *allocation viagère annuelle*, égale chaque année à 18 % du salaire mensuel moyen des 12 derniers mois.

Il y a là une évolution caractéristique rapprochant le régime du pécule de celui de la pension d'ancienneté.

Par ailleurs, les contractuels licenciés pour inaptitude physique imputable au service, pourront prétendre à une rente viagère, quelle que soit la durée de leurs services.

En A.E.F., d'autres dispositions révèlent une tendance voisine :

Un arrêté du 24 février (p. 323) dispose que les agents recrutés par contrat ou décision postérieurement au 1^{er} avril 1956 devront obligatoirement s'affilier au régime de retraite de la Mutuelle de l'Association de Prévoyance sociale d'outre-mer. L'administration versera à l'Association 6 % du salaire, les intéressés 3 % (pour les salaires inférieurs à 15.000 francs CFA) ou 6 %.

Les agents et les auxiliaires sous statut déjà en service peuvent bénéficier de ce régime en adhérant à l'Association.

5° *Emplois réservés.*

— Le décret 937 du 14 septembre 1956 (prom. A.O.F., le 28, p. 1947) modifie la nomenclature des emplois réservés figurant au Livre III (titre III, chapitre IV, annexe III) du Code des pensions militaires d'invalidité.

La loi 757 du 1^{er} août 1956 (pub. A.O.F., p. 2007) porte reconduction, pour 6 ans, à compter du 27 avril 1956, de la législation sur les emplois réservés.

E. — PRESTATIONS SOCIALES.

— Le décret 1721 du 26 décembre 1955 (prom. A.O.F. le 14 janvier, p. 214) accorde aux ayants-cause des militaires décédés au cours d'opérations de maintien de l'ordre hors de la Métropole, un secours d'urgence de 58.000 francs (quel que soit le grade) dans le cas où le décès n'ouvre pas droit à capital-décès au titre d'un régime de Sécurité sociale.

En A.O.F. :

— L'arrêté 312 du 14 janvier 1952 fixant le régime des prestations familiales applicables aux personnels civils des cadres généraux, supérieurs et locaux relevant de l'autorité du Gouverneur général de

l'A.O.F., a été modifié dans son article 7 par un arrêté 3814 du 3 mai 1956 (barème des tranches de traitement).

— Une instruction 3450 (cabinet militaire du Haut-Commissaire) du 15 octobre 1956 (p. 2118) prescrit les modalités de paiement des prestations familiales aux familles des militaires ressortissants des T.O.M. non-officiers à solde mensuelle ou à solde spéciale progressive, non autorisées à suivre leur chef à l'extérieur et restées en A.O.F.

En A.E.F. :

— Un arrêté du 14 septembre (p. 1331) complète l'arrêté, 16 novembre 1951 fixant le régime des prestations familiales accordées au personnel civil (nouveaux articles 29 *bis*, *ter*, *quater*, *quinquiès*, *sexiès* relatifs aux versements en cas de divorce des parents).

V. — RÉGLEMENTATION DOMANIALE, FONCIÈRE, MINÈRE

A. — RÉGIME DE LA PROPRIÉTÉ DOMANIALE ET DES CONCESSIONS

La réforme fondamentale réalisée par le décret 580 du 20 mai 1955 a été analysée l'an dernier.

Le décret, déjà promulgué en A.E.F., l'a été en A.O.F. par arrêté du 7 septembre 1956 (p. 1806) ; le même jour en A.O.F. (p. 1809) et le 27 août en A.E.F. (p. 1160), était promulgué le décret 704 du 10 juillet 1956 qui précise les modalités d'application.

Le régime institué comprend deux séries de dispositions :

a) *Constatation des droits fonciers coutumiers.*

La procédure de constatation des droits fonciers coutumiers est introduite par requête écrite au chef de Subdivision. Elle émane de l'intéressé ou s'il s'agit de droits collectifs, de toute personne réglementairement mandatée par la collectivité.

Récépissé est délivré et la demande inscrite avec un numéro d'ordre sur un registre spécial.

Le requérant est invité à rendre apparent le périmètre du terrain par débroussement ou jalonnement.

Au jour fixé, le chef de Subdivision, après avoir prévenu tous les intéressés, fait sur place et publiquement toutes constatations utiles concernant le terrain lui-même, la coutume applicable, les droits invoqués.

Somation est faite aux assistants de révéler tous droits opposables, et avis qu'ils pourront saisir les tribunaux dès le jour-même et au plus tard un mois après la publication de la demande au *J.O.* Procès-verbal est dressé suivi de lecture publique et éventuellement traduction ; il mentionne les oppositions et est signé de tous les intéressés.

Copies des pièces de procédure sont immédiatement transmises avec

observations au Chef de territoire pour opposition éventuelle dans l'intérêt du domaine ou pour un motif de légalité. La demande et un résumé des constatations sont publiés par placard et insérés au *J.O.*

Les jugements en premier ressort sur les oppositions sont de plein droit communiqués au Procureur de la République. Il peut, comme les parties, interjeter appel dans le mois.

En l'absence d'oppositions ou après leur rejet définitif par les tribunaux, le chef de région ou le commandant de Cercle réunit les pièces en un *livret foncier* auquel est jointe une copie du plan définitif de l'immeuble (qui précisera dans les cas où auront été constatés une emprise évidente et permanente sur le sol et un droit de disposition que « les droits immobiliers peuvent être aliénés ou grevés de tous autres droits réels au profit de tous tiers par leur titulaire »).

Le livret est établi en triple original (l'un conservé au greffe du tribunal de second degré, le deuxième remis à l'intéressé, le troisième adressé au Conservateur de la propriété foncière pour transcription ; ce dernier fait foi).

Les titres authentiques ainsi délivrés sont opposables aux tiers. Tous faits ou actes apportant novation devront être constatés par acte authentique (ou en tout cas, établis, selon des formes spéciales précisées par le texte) et cet acte, pour être opposable aux tiers, devra être lui-même transcrit.

b) Régime juridique des immeubles.

— Dans le cas où auront été constatés un droit de disposition et une emprise évidente et permanente sur le sol, le livret foncier précisera que « les droits immobiliers peuvent être aliénés ou grevés de tous autres droits réels au profit de tous tiers par leurs titulaires ».

Dans ce cas, les droits constatés peuvent être transformés en droits de propriété au profit de leur titulaire par *immatriculation* de l'immeuble (obligatoire lorsque l'acquéreur définitif n'est pas soumis à un statut coutumier local).

— Si au contraire, les droits fonciers coutumiers ne comportent pas droit de disposition, emprise évidente et permanente sur le sol, ils ne seront pas immatriculés mais pourront être objet de *concession*.

— Sur demande de l'intéressé (qui devra effectuer un défrichement préalable), le chef de subdivision ou son délégué effectue sur place une enquête publique et contradictoire, consacrée, ici encore, par un procès-verbal.

Après établissement du cahier des charges, la demande de concession est publiée par placards et insérée au *Journal Officiel* du territoire.

Si aucune requête aux fins de constatation de droit coutumier n'a été déposée, le terrain est incorporé au domaine privé et concédé selon les règles en vigueur.

Si au contraire, sont constatés des droits coutumiers ne comportant

pas droit de disposition, emprise évidente et permanente, les titulaires peuvent abandonner leurs droits ou les transformer en servitudes selon des conditions établies par convention avec le demandeur de concession ; s'ils s'y refusent, des titres fonciers leurs sont remis et aucune concession ne peut être accordée sur ces terrains.

S'il y a plusieurs demandes de concession concurrentes, il sera procédé à adjudication.

La juridiction administrative demeure compétente pour statuer sur les contestations. Selon les principes du droit français, le *contentieux* est *administratif* quant aux contestations relatives à l'acte de concession, mais *judiciaire* en ce qui concerne l'abandon des droits coutumiers.

— On sait que le même décret fondamental du 20 mai 1955 qui réorganise la propriété domaniale a prévu que le *domaine* actuellement *approprié entre les collectivités publiques* serait *redistribué* suivant le principe que les terrains qui supportent des édifices ou ouvrages deviennent propriété de la collectivité qui en assure l'entretien sur son budget.

En A.O.F., une délibération de la Commission permanente du Grand Conseil (rendue exécutoire par arrêté du 29 décembre, p. 55) prévoit la redistribution des bâtiments eux-mêmes. Sous réserve de l'avis conforme des assemblées territoriales, les immeubles, bureaux et logements dépendant des services fédéraux déconcentrés seront vendus par acte administratif aux territoires pour des prix de principe (y compris le matériel et le mobilier contenus dans les locaux). Si les constructions ont été édifiées sur des terrains n'appartenant pas au Gouvernement général, elles seront seules cédées, l'attribution des terrains étant alors faite conformément au décret 580 ci-dessus mentionné.

L'administration devra dresser un recensement des immeubles, mobiliers et matériels à céder pour la session budgétaire de 1956.

— Le décret 888 du 30 août 1956 (prom. A.E.F., 21 septembre p. 1321 ; A.O.F., 25 septembre, p. 1901) décide la mise sous séquestre dans les territoires d'outre-mer et associés, des *biens* mobiliers et immobiliers *ayant appartenu aux groupes de combat et milices privés dissous*. Le produit de leur liquidation par le service local de l'Enregistrement est, après paiement du passif, attribué à l'Etat.

— Le développement et la protection des *forêts* ont fait l'objet de dispositions diverses :

Arrêté ministériel du 26 janvier 1956 (prom. A.O.F. le 22 février, p. 431) relatif au développement des recherches forestières, qui prévoit la création de sections d'outre-mer du centre technique forestier tropical (institué lui-même par arrêté du 10 mai 1949) et d'un conseil (territorial) des recherches forestières présidé par le chef du service des Eaux et Forêts.

En A.O.F. : diverses décisions portent classement de forêts ou dé classement (p. 1633, 1817).

En A.E.F. sont à signaler divers arrêtés du 28 novembre :

— établissant deux zones au Gabon pour l'attribution des permis temporaires d'exploitation forestière (p. 1616).

— modifiant l'arrêté du 29 décembre 1946, réglementant l'exploitation des forêts en A.E.F. (p. 1618 et 1619).

— modifiant l'arrêté du 15 janvier 1948 relatif à l'adjudication des droits de coupe d'Okomé et à l'attribution des permis temporaires d'exploitation de bois divers (p. 1619).

— modifiant l'arrêté du 4 novembre 1953 relatif à l'attribution des permis d'exploitation de gré à gré dans la deuxième zone (p. 1621).

B. — RÉGIME FONCIER ET URBANISME

— On a dit l'an dernier que le décret 887 du 30 juin 1955 prévoyait la création de *périmètres de mise en valeur* dont il définissait en détail le régime juridique.

Un arrêté local du 30 mars 1956 (*J.O. A.E.F.*, p. 548) crée au Tchad cinq périmètres dénommés « *secteurs de modernisation pastorale* ». Il s'agit de circonférences de 14 kilomètres de rayon où seront entrepris des travaux de forage, de pompage, de distribution d'eau, d'amélioration et d'utilisation des pâturages.

— Un arrêté ministériel du 31 décembre 1955 (prom. A.O.F. le 30 mars, p. 654) réglemente l'attribution et l'exploitation des terres aménagées par l'Office du Niger.

Ces terres sont immatriculées au nom de l'Etat français. L'Office les exploite, soit directement, soit en se substituant des agriculteurs ou exceptionnellement, hors des périmètres réservés au paysannat, toute personne physique ou morale ayant conclu un contrat spécial.

L'Office, en accord avec l'administration locale, devra réserver des terres à divers usages (agglomérations, voies de communication, parcours et parcage du bétail, cultures sèches, boisement).

— Un arrêté A.O.F. 7490 du 6 septembre 1956 (p. 1745) modifie l'arrêté 901 du 15 avril 1933, portant règlement pour l'application du décret du 26 juillet 1932 sur le régime de la propriété foncière en A.O.F. Les articles 17, 18 et 19 relatifs aux géomètres du service de la Conservation foncière, sont abrogés et remplacés par de nouvelles dispositions concernant leur désignation par le Conservateur et leur rapport avec le chef du service topographique.

— Un arrêté du Gouvernement général de l'A.O.F. du 1^{er} mars pris en Commission permanente du Conseil de gouvernement (p. 494), approuve un arrêté du 5 décembre 1955 pris par le Gouverneur de la Haute-Volta et modifiant l'arrêté du 16 juin 1956, relatif à la réglementation des permis urbains d'habiter dans les centres lotis.

C. — RÉGIME JURIDIQUE DES MINES

Dans le cadre des Fédérations sont intervenues les dispositions suivantes :

— Un arrêté du 20 janvier 1956 réserve provisoirement les droits de recherches des minerais de titane et de zirconium dans toute l'étendue des terrains de la Côte d'Ivoire et du Dahomey (p. 268) et un autre arrêté du 21 janvier, les droits de recherches des substances minérales concessibles de 5° catégorie dans toute la Mauritanie (id.).

On sait qu'une telle décision permet à l'administration de choisir librement les attributaires de permis (en évitant l'attribution automatique au premier occupant). Voir un exemple d'attribution de permis de recherche pour titane et zirconim : *J.O. A.O.F.*, p. 215.

— Deux arrêtés du 23 avril 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 799 et 801) dont un, modifié par un arrêté du 6 décembre (p. 2295), instituent au nom du bureau minier de la F.O.M., des permis généraux de recherches de type B pour substance de 4° et 5° catégories.

— Décret du 4 mai 1956, (prom. A.O.F. le 31, p. 1074) accordant pour l'A.O.F., à la société française des pétroles B.P., un permis général de recherches minières de type A pour les substances minérales de la première catégorie (hydrocarbures, bitumes, asphaltes, schistes et grès bitumeux). La convention est publiée en annexe.

— Décret du 6 juillet 1956 (prom. A.E.F. le 20, p. 1038) attribuant pour l'A.E.F., au bureau minier de la F.O.M., un permis général de recherches minières de type A valable pour le fer.

— Les mesures concernant la sécurité et l'hygiène dans les carrières sont étudiées ci-dessous VI B.

VI. — POLICES

A. — PROTECTION DU PATRIMOINE COLLECTIF ET MAINTIEN DU BON ORDRE

— Un arrêté A.E.F. du 24 septembre 1956 (p. 1331) réglemente les conditions de détention, de cession et d'exportation des *animaux sauvages* vivants non protégés ou partiellement protégés. Toutes opérations relatives aux animaux intégralement protégés sont interdites de la part de personnes non titulaires de permis scientifiques ou de capture commerciale.

— Un arrêté A.O.F. du 16 avril 1956 (p. 1525) fixe les modalités d'application en A.O.F. du décret 471 du 27 avril 1954 (voir notre chronique 1954) en ce qui concerne la police des *réserves naturelles* intégrales et parcs nationaux (classement, autorisations pour y pénétrer...).

En A.E.F. un arrêté du 17 février (p. 313) fixe les conditions de

circulation, de campement, de recherche scientifique, d'usage, d'occupation et d'exploitation dans les réserves naturelles (p. 313).

— Outre les mesures de protection de forêts (voir ci-dessus V), plusieurs dispositions récentes concernent la *protection des végétaux* :

Un arrêté ministériel du 30 mars 1956 (prom. A.E.F., 10 avril, p. 525 ; A.O.F., 17 avril, p. 724 ; rectific. p. 1379) réglemente l'importation dans les territoires d'Afrique noire, à Madagascar et aux Comores, des produits susceptibles de transmettre et de propager les maladies de l'hévéa originaires de l'Amérique tropicale (végétaux vivants ou morts, emballages, terres, fumiers, composts..).

Un arrêté A.E.F. du 16 juillet (p. 1051), interdit l'introduction de greffons ou de plants d'agrumes en vue de protéger les végétaux contre les maladies à virus.

— En ce qui concerne la *chasse*.

Un arrêté du 17 février 1956 (p. 314 ; rectific. p. 1174) crée en A.E.F. des zones d'intérêt cynégétique et modifie les arrêtés du 16 juillet 1953 et du 3 septembre 1955. Il a été complété par arrêté du 27 septembre (p. 1392).

— En application des décrets des 21 janvier et 12 octobre 1954 (notre chronique 1954), un arrêté du 25 septembre 1956 décide qu'en A.E.F. (*J.O.*, p. 1334) les demandes de licences photographiques et cinématographiques pour les *prises de vue aériennes* doivent être adressées au Gouverneur général.

— Un arrêté ministériel du 9 mai 1956 (prom. en A.O.F. le 29, p. 1078) abrogeant l'arrêté du 18 décembre 1948, fixe l'*heure légale* en A.O.F. : c'est pendant tout l'année, l'heure de temps moyen civil du méridien de Greenwich sauf au Dahomey et au Niger (heure précédente augmentée d'une heure).

— Un arrêté du 13 décembre 1955 abrogeant les textes antérieurs détermine, en A.E.F. les conditions de délivrance, de prorogation, de validité et de visa de *passeports* (p. 29).

B. — SURETÉ

— De nombreuses dispositions sont relatives à la circulation en vue d'assurer la sécurité des personnes :

— Le décret 230 du 29 février 1956 (prom. en A.O.F. le 23 mars, p. 612, A.E.F. le 5 avril, p. 507) décide la publication dans les divers territoires d'outre-mer ou associés, en vue de sa mise en application, de la convention sur la *circulation routière* (avec protocole adjoint relatif au pays occupés) et de l'acte final de la conférence des Nations Unies sur les transports routiers et les transports automobiles, signés à Genève le 19 septembre 1949. Il s'agit essentiellement de règles de circulation internationale, les Etats contractants conservant le droit de réglementer

l'usage de leurs routes. (Les diverses conventions sont publiées à la suite du texte du décret).

— En application du décret 34 du 5 janvier 1955 (notre chronique précédente) un arrêté du Haut-Commissaire du 24 juillet 1956 (numéro spécial du 30 août, p. 1555 et suivantes) institue en A.O.F., un nouveau code de la route (124 articles, 18 annexes).

Quant aux transports publics automobiles, un arrêté A.O.F. du 29 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 61) approuve un arrêté du 9 novembre du Gouverneur de la Guinée modifiant les articles 2 et 4 de l'arrêté du 22 avril 1953, instaurant des visites techniques trimestrielles obligatoires de véhicules.

— En matière de *navigation*, sont à noter deux délibérations du 13 avril et du 30 juin 1956 de la commission permanente du Grand Conseil de l'A.O.F. (rendues exécutoires par arrêtés des 26 avril, p. 795 et 24 juillet, p. 1402), modifiant les conditions du pilotage dans les ports de Dakar et Conakry. Sont désormais exonérés de cette obligation les navires de moins de 150 tonnes de jauge nette.

Un arrêté A.O.F. du 31 juillet réglemnte les feux de balisage sur le fleuve Sénégal (*J.O.*, p. 1695), un arrêté A.E.F. du 9 mars, la circulation dans le port de Pointe-Noire (*J.O.*, p. 391).

— En ce qui concerne la *circulation aérienne*, le décret 623 du 22 juin 1956 (prom. A.O.F. le 3 juillet, p. 1253, A.E.F. le 3 août, p. 1100) fixe les modalités d'application aux aérodromes d'Etat dans les T.O.M. du décret 893 du 24 septembre 1953 relatif au régime juridique, administratif et financier des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique. Ouverture et fermeture sont prononcées par arrêté interministériel (aviation marchande et F.O.M.). Des décrets en Conseil d'Etat approuvent les cahiers des charges types des concessions et autorisations d'outillage et les cahiers de charges non conformes aux cahiers types.

En A.E.F., un arrêté du Gouverneur général du 30 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 126) donne délégation de pouvoirs aux chefs de territoires pour prononcer l'ouverture des aérodromes publics locaux à la circulation aérienne. L'ouverture entraînera pour le bénéficiaire l'obligation d'en accepter la concession d'exploitation sanctionnée par un arrêté du Gouverneur et accompagnée d'un cahier des charges.

La liste des aérodromes ouverts en A.O.F. à la circulation aérienne publique est établie par deux arrêtés des 14 mars (p. 556) et 28 juillet 1956 (p. 1451) qui annulent et remplacent l'arrêté du 3 août 1955.

Nombreuses sont en A.E.F. les décisions concernant les aérodromes :

— Fermetures : *J.O.*, p. 531, 532, 810, 1391, 1513, 1614.

— Ouvertures et concessions d'exploitation (presque toutes au Gabon) : p. 469, 531, 532, 666, 739, 810, 826 à 830, 964, 1066, 1067, 1244, 1340, 1458, 1514, 1527.

— Réglementation de la circulation des personnes : A.E.F., p. 379, 1458...

— Conditions exigées pour l'utilisation de divers aérodromes (*J.O. A.E.F.*, p. 1513).

Deux arrêtés A.O.F. du 14 mars (*J.O.*, p. 631) et du 16 juillet (p. 1332) fixent les conditions particulières de survol des territoires de la Fédération par les aéronefs civils autres que ceux de transport public.

— Le décret 125 du 24 janvier 1956 (prom. A.O.F. le 6 février, p. 352, A.E.F., même date, p. 300) organise en temps de paix les services de recherches et de sauvetage des aéronefs en détresse, sous l'autorité du ministre des Travaux publics et des Transports, avec le concours permanent des forces armées air et marine.

Signalons enfin diverses mesures concernant :

— La sécurité et l'hygiène dans les *carrières et leurs dépendances* en A.O.F. : organisation générale du travail : chantiers à ciel ouvert ; chantiers par galeries souterraines ; emploi des explosifs ; hygiène et police des chantiers ; accidents de personnel (arrêté du 22 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 5).

— Les dépôts en réservoirs souterrains contenant des *liquides inflammables* (arrêté du 20 janvier 1956 du Gouverneur de la Côte d'Ivoire approuvé par arrêté au Gouverneur général du 17 mars, *J.O. A.O.F.*, p. 595).

— La réglementation des *réipients* d'emmagasinement de *propane commercial* (arrêté ministériel du 28 mai 1956, prom. en A.O.F. le 21 juin, p. 1200 et en A.E.F. le 26 juin, p. 949) et des dispositifs de sécurité des bouteilles à gaz médicaux (arrêté ministériel du 30 mai, prom. A.O.F., 5 juillet, p. 1284, A.E.F., 20 juin, p. 950).

— Le transport des *matières dangereuses, explosibles, inflammables*, vénéneuses et infectes sur les chemins de fer d'A.O.F. (arrêté A.O.F., 27 juin, p. 1212, modifiant le règlement joint à l'arrêté du 23 décembre 1936).

— L'interdiction d'exposer et de vendre au public sur le territoire de l'A.O.F. les *effets d'uniformes militaires français* ou étrangers, non modifiés dans leur apparence (arrêté A.O.F. du 12 janvier 1956, p. 1288 ; arrêté A.E.F., 4 septembre, p. 1215) ; la vente des effets transformés ne pourra être faite qu'après autorisation en A.O.F. des chefs de territoires ; en A.E.F., de commissions mixtes d'examen.

— L'interdiction provisoire d'exporter des *armes de chasse* à destination de l'Afrique noire, sous réserve de dérogations accordées par le ministre de la F.O.M. (arrêté interministériel du 29 juin publié à titre d'information au *J.O. A.O.F.*, p. 1321), en A.E.F., un arrêté du 28 mai fixe par territoire le nombre maximum d'armes à feu nouvelles pouvant être introduites (p. 719).

C. — SALUBRITÉ

— Le décret 1546 du 29 novembre 1955 modifie le décret du 2 septembre 1914 relatif à la *protection de la santé publique en A.E.F.* Il a pour but de préciser les attributions du Gouverneur général en vue de lutter contre les épidémies à l'échelle du groupe de territoires (prom. en A.E.F. le 17 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 71).

— Les dispositions concernant l'application en A.O.F. du *code de la santé publique* ont été analysées ci-dessus (II. H).

Un arrêté du 23 avril 1956 complète en A.O.F. l'arrêté du 10 octobre 1955 fixant provisoirement le *nombre* et la répartition des *officines de pharmacie* (p. 801). Un arrêté du 30 juillet abroge l'article 1^{er} du même arrêté (p. 1449).

— Un décret du 5 mai 1956 (prom. en A.O.F., le 23, p. 1037 ; A.E.F. le 24, p. 713) modifie le décret du 27 décembre 1928 portant règlement de *police sanitaire* maritime aux colonies. Un arrêté A.O.F. du 6 mars 1955 (p. 555) renforce les mesures sanitaires appliquées au port de commerce de Dakar (désinfectisation et dératisation).

— Un arrêté interministériel du 9 avril définit les spécifications relatives aux *thermomètres* gynécologiques (prom. en A.O.F. le 24, p. 778, en A.E.F. le 30, p. 643).

— Un arrêté interministériel du 1^{er} octobre (prom. en A.O.F. le 25, p. 2061) réglemente les *appareils de réanimation*.

— Deux arrêtés A.E.F., 2 octobre 1956 (p. 1396) complétant l'arrêté du 29 octobre 1948 sur la *répression des fraudes* modifient la composition et les attributions de la Commission permanente de répression des fraudes (sur les marchandises, denrées alimentaires, produits agricoles...) créée en 1936.

— Diverses dispositions se rattachent à la prévention de *l'alcoolisme* :

— Le décret 199 du 17 février 1956 (prom. le 3 mars en A.O.F., p. 988 et en A.E.F., p. 369) porte R.A.P. pour l'application dans les territoires de l'Afrique noire et à la Côte des Somalis de la loi du 1^{er} août 1905 relative à la définition des liqueurs (eaux de vie ou alcools aromatisés, titrant au minimum 15° d'alcool et édulcorés au moyen de sucre ou de miel) et boissons dites « apéritives » à base d'alcool (boissons autres qu'eaux de vie préparés comme ci-dessous mais non édulcorées).

— Un arrêté A.O.F. du 30 mai 1956 (p. 1091) modifiant l'arrêté du 22 juillet 1954 définit la composition du Comité consultatif permanent de la prévention et de la répression de l'alcoolisme.

— Un arrêté A.E.F. du 27 janvier (p. 257) fixe la composition du Comité d'études et d'informations sur l'alcoolisme. Les contingents des boissons alcooliques pouvant être importées en A.E.F. en 1956 ont été fixés par arrêté du 19 juin (p. 879).

— Le décret 1620 du 29 novembre 1955 (prom. en A.E.F. le 26 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 71 en même temps que l'arrêté interministériel d'application du même jour) organise les recherches, études et prévisions concernant la *propagation des ondes radio-électriques*, confiées au centre national d'études des télécommunications.

— La nouvelle nomenclature des *établissements dangereux, insalubres ou incommodes*, établie par arrêté du 14 septembre 1955 est publiée au *J.O. A.O.F.* dans un numéro spécial du 24 janvier 1956, p. 155 à 209 (modif. arrêté 4 février 1956, p. 354).

VII. — CONTRATS ADMINISTRATIFS

Ont été publiés au *J.O.* de l'A.O.F. :

— Un arrêté ministériel n° 10 du 7 novembre 1955 complété par arrêté du 10 août 1956 (p. 1870) modifiant le cahier des charges financières et techniques de la *Régie des Chemins de fer de l'A.O.F.*

— Une convention du 13 avril 1956 (rendue exécutoire le 27) conclue entre les autorités du port d'Abidjan et le groupement des manutentionnaires de bois de la Côte d'Ivoire relative à l'organisation et à la réglementation de la *manutention* et du *stockage des bois* dans le port (*J.O. A.O.F.*, p. 826).

— Une convention du 25 mai 1956 (rendue exécutoire le 7 juin) conclue entre les autorités du port de Dakar et l'Union des remorqueurs de Dakar relative aux conditions techniques d'exécution des services de *remorquage dans le port* (*J.O. A.O.F.*, p. 1119).

Le marché souscrit par le territoire du Sénégal avec le Comptoir hydraulique africain pour *fourniture de canalisations d'eau* à Tivaouane est résilié aux torts du fournisseur (pub. *J.O. A.O.F.*, p. 1473).

TITRE II

LÉGISLATION FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE

Avant de mentionner les dispositions spécialement relatives aux Fédérations d'Afrique Noire, il est nécessaire de présenter ici dans ses grandes lignes le très important décret 601 du 19 juin 1956, déterminant le *mode de présentation du budget de l'Etat* (*J.O. R.F.* du 20, p. 5632) (1).

(1) On se reportera à l'étude de M. le Professeur Georges Morange : « La réforme des institutions budgétaires françaises » dans la Revue de Science financière 1956, n° 4 (octobre-décembre), p. 644.

La Constitution de 1946, dans son article 16, alinéa 3, avait prévu à ce sujet une loi organique.

Mais le Parlement n'avait jamais voté cette loi et il a finalement confié au Gouvernement — lois des 2 avril et 6 août 1955 — le soin de réaliser par décret une réforme trop longtemps attendue.

a) Sur le plan des *règles budgétaires*, le décret constitue un effort pour reconnaître et restaurer les principes traditionnels : unité et universalité budgétaires (art. 6) ; annualité (art. 9) ; équilibre.

Ces principes seront appliqués dans un cadre plus vaste qu'autrefois : les objectifs du Gouvernement seront désormais définis par un rapport économique et par un rapport financier qui accompagneront le projet de budget. Les nécessités de l'Etat moderne avaient souvent provoqué la dégradation des principes. Le décret s'efforce donc de les adapter aux besoins actuels.

— Aménagement des principes d'unité et d'universalité.

Certaines dépenses et recettes pourront être exceptionnellement affectées les unes aux autres en vertu des lois ; les budgets annexes, maintenus, comprendront, à côté des dépenses et des recettes d'exploitation, celles d'investissements ; les comptes spéciaux du Trésor sont l'objet d'une classification nouvelle en sept catégories.

— Combinaison du principe d'annualité avec diverses autres procédures de durée plus longue.

Les autorisations de programme seront valables sans limitation de durée ; les crédits de paiement, en principe annuels, seront susceptibles de report par arrêté ; pour les services votés (par opposition aux autorisations nouvelles), le Gouvernement pourra répartir lui-même les crédits par chapitre ; dans certaines limites, un arrêté du Ministre des Finances pourra autoriser des virements entre chapitres à l'intérieur d'un ministère.

b) Sur le plan des *opérations budgétaires*, des nouveautés importantes concernent les pouvoirs de décision et de contrôle du Parlement.

— Quant à la décision budgétaire, le décret, dans le cadre des prérogatives traditionnelles du Parlement s'efforce d'améliorer des procédures et de les simplifier.

Par un renversement de la pratique, le vote des recettes précèdera désormais celui des dépenses.

Ces dernières seront votées par titres et par ministères, mais non plus par chapitres.

Un calendrier précis est établi en vue de permettre le vote du budget en temps utile. Le projet, déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} novembre, sera transmis au Conseil de la République le 10 décembre au plus tard.

En ce qui regarde la répartition des crédits entre les chapitres —

et des comptes spéciaux entre les comptes particuliers — elle est effectuée par décrets soumis à l'accord des Commissions des Finances.

C'est seulement si la Commission de l'Assemblée nationale n'est pas d'accord que le Parlement devra se prononcer lui-même.

— Quant au contrôle parlementaire sur le budget, le décret s'efforce de lui rendre plus d'efficacité.

En allégeant la procédure de discussion et de vote, il ménage au Parlement plus de loisirs en vue de contrôler l'exécution.

Il prévoit par ailleurs que le projet de loi de règlement des comptes devra être déposé avant la fin de l'année qui suit l'exercice.

L'avenir dira si cette disposition est respectée.

I. — BUDGETS

A. — VOTE ET EXÉCUTION DES BUDGETS

A.O.F. :

— Pour éviter l'arrêt de travaux en cours, un arrêté du 31 janvier 1956 décide exceptionnellement de proroger jusqu'au 29 février 1956 l'exercice 1955, en ce qui concerne l'exécution des dépenses y relatives p. 308).

— Le budget général A.O.F. 1957 n'a pu être rendu exécutoire avant le 1^{er} janvier, le Grand Conseil ayant refusé de le voter pour marquer son hostilité aux mesures décentralisatrices de la loi-cadre qui affaiblissent en fait son rôle dans le cadre du groupe de territoires.

A.E.F. :

— Le budget général A.E.F. 1957 délibéré par le Grand Conseil le 6 novembre 1956 a été rendu exécutoire par arrêté du 15 novembre (J.O., p. 1506). Il s'élève en tout à 8.395.364.000 francs.

L'attribution de secours sur budgets généraux, annexes et locaux est mentionnée ci-dessous (Titre III I D).

B. — COMPTES DES EXERCICES PASSÉS

— Le compte définitif du budget général de l'A.O.F. 1954 a été arrêté le 20 avril 1956 à 42.364.298.225 francs pour les recettes, 37.146.880.488 francs pour les dépenses. L'excédent de recettes de 5.217.417.737 francs a été versé à la Caisse de Réserve (J.O. A.O.F., p. 799).

Les comptes du budget général de l'A.E.F. 1955, arrêtés par le Grand Conseil le 6 novembre, ont été approuvés par le Gouverneur général le 15 novembre (p. 1504).

C. — BUDGETS ANNEXES

1° En A.O.F. :

— Ont été arrêtés les comptes définitifs 1954 des budgets annexes des ports de Dakar : 630 millions de recettes; Abidjan : 261 millions (*J.O. A.O.F.*, p. 798); Conakry : 336 millions (*id.*, p. 1149 et 1993).

— Les règles de fonctionnement de l'entrepôt frigorifique du port de Dakar (exploitation en régie) ont été définies par arrêté 5 octobre (*J.O. A.O.F.*, p. 1956) et les tarifs applicables rendus exécutoires par arrêté du 10 octobre (*J.O. A.O.F.*, p. 1990).

— Le règlement des taxes d'exploitation du port de Conakry tel que fixé par délibération du Grand Conseil du 25 novembre 1953 rendue exécutoire par arrêté du 18 décembre 1953 est modifié par délibération du 25 octobre rendue exécutoire par arrêté du 10 novembre (p. 2176).

2° En A.E.F. :

— Par délibération du Grand Conseil, ont été approuvés les budgets d'exploitation du chemin de fer Congo-Océan et des ports de Pointe-Noire et Brazzaville (p. 1612).

L'organisation intérieure du réseau et des ports ont fait l'objet de trois arrêtés du 15 novembre (p. 1506 et 1507).

Des modifications sont apportées à la délibération du 21 octobre 1952 (rendue exécutoire par arrêté du 20 novembre 1952), fixant les taxes d'exploitation du port de Brazzaville (p. 953) et à l'arrêté du 27 mai 1955 fixant les taxes du port de Pointe-Noire (p. 1611).

— Ont été arrêtés les comptes définitifs du budget annexe des ports de Pointe-Noire et Brazzaville (p. 1610) : l'excédent des recettes sur les dépenses (1.997.842 francs) est versé à la Caisse de Réserve.

D. — BUDGETS AUTONOMES

— Parmi les offices d'Etat intéressant les T.O.M. figure *l'Institut d'Elevage et de Médecine vétérinaire des Pays tropicaux* créé par la loi 951 du 8 juin 1948; les modalités de sa gestion financière ont été fixées par un arrêté interministériel du 16 avril 1956 (publié à titre d'information au *J.O. A.O.F.*, p. 817).

— En A.O.F., le budget de *l'Office central des Habitations économiques* 1956 a été approuvé par arrêté du 12 mars 1956 (p. 559).

Deux arrêtés du 27 décembre portent dissolution de la section locale du Dahomey de l'Office (avec dévolution de l'actif à la Banque du Bénin) et cession de l'actif et du passif de la section locale du Niger à l'Office public intérieur des habitations économiques (p. 2625 et 2626).

Le compte définitif du budget 1954 de l'Office a été arrêté le 7 mars à 359 millions (p. 517).

— Dans les deux fédérations, le budget primitif de l'*Office des Anciens Combattants et Victimes de la Guerre* a été rendu provisoirement exécutoire vu l'urgence, sous réserve de la fixation définitive de ses subventions par l'Office national (J.O. A.E.F., p. 81; A.O.F., p. 227, 558 et 1039).

— Le Ministre de la F.O.M. a approuvé le budget d'exploitation et de renouvellement de la *Régie des chemins de fer de l'A.O.F.* pour 1955 (J.O. A.O.F., p. 460) et 1956 (*id.*, p. 1692).

II. — TRÉSOR ET COMPTABILITÉ PUBLIQUE

1° En ce qui concerne les *principes généraux de la comptabilité publique*, le décret n° 1487 du 14 novembre 1955, pris en exécution de la loi 611 du 11 juillet 1953 (art. 11) a consacré la substitution du *procédé de la gestion* à celui de l'exercice, en ce qui concerne l'imputation des opérations budgétaires de l'Etat.

Les recettes seront imputées au budget de l'année *d'encaissement*; les dépenses, au budget de l'année en cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont *visés* par les comptables publics ou, à défaut, d'ordonnement préalable, de l'année du paiement.

La période d'engagement s'achève au 30 novembre (sauf pour les dépenses de personnel).

D'autres dispositions du décret concernent la tenue de la comptabilité administrative et le contrôle de certaines opérations.

Le décret a été publié à titre d'information au J.O. A.O.F., p. 292.

— Un décret du 17 novembre 1956 (publié au J.O. A.O.F., à titre d'information, p. 2313) modifie l'article 145 du décret du 14 janvier 1869 sur la comptabilité des dépenses, en métropole, des Ministères de la Marine et des Colonies : les ordonnances de paiement délivrées par le ministre ou son délégué sont assignées sur la caisse du payeur général de la Seine et les mandats d'un ordonnateur secondaire sur la caisse du trésorier payeur général du département de résidence de cet ordonnateur.

— En A.E.F., le décret 3472 du 18 novembre 1942 vient seulement d'être promulgué par arrêté du 9 décembre 1955 (J.O. 1956, p. 5). Il prévoit que lorsqu'un comptable public est remplacé en cours d'année, il ne sera tenu cependant qu'un compte unique mais qui fera apparaître distinctement les opérations propres à chaque comptable.

Seule une décision spéciale du Ministre des Finances pourra astreindre le comptable remplacé à produire un compte séparé.

2° Divers articles du *décret fondamental du 30 décembre 1912* sur le régime financier des T.O.M. ont été modifiés :

ART. 224. — Les titres de paiement et pièces justificatives pourront être établis, soit en lettres, soit en chiffres, par des procédés mécanographiques donnant des garanties suffisantes (décret 5 novembre 1950, prom. A.E.F. 22 novembre, p. 1602; A.O.F. 27 novembre, p. 2242).

ART. 254. — On sait que des assouplissements ont été apportés à la procédure des dépenses pour le compte d'un territoire dans un autre ou dans un département d'O.M. par des décrets des 11 juin 1954 et 30 novembre 1955 (notre chronique précédente); si les crédits nécessaires n'étaient pas en place à l'ouverture de l'exercice, les ordonnateurs principaux pourront (dans la limite du quart des crédits correspondants de l'année précédente) autoriser le sous-ordonnateur à régler les dépenses de personnel.

Ces textes, déjà promulgués en A.O.F. l'ont été en A.E.F. le 14 décembre, p. 10.

ART. 378 à 383. — Relatifs aux mouvements de fonds : ces articles sont adaptés aux structures actuelles.

— La monnaie métallique à émettre est acheminée vers les T.O.M. aux frais de l'émetteur à la diligence du Ministre des Finances, en accord avec le Ministère de la F.O.M. et l'Institut d'émission. La répartition à l'intérieur des territoires est effectuée à la diligence du comptable supérieur du Trésor et de l'Institut d'émission, en accord avec les Chefs de territoires.

— Les expéditions d'espèces et valeurs autres que monnaie métallique s'exécutent dans les conditions fixées par le Ministre des Finances, par les soins et sous la responsabilité de l'administration locale; les transports entre métropole et territoires ou entre territoires, sont aux frais de l'Etat; les transports à l'intérieur des territoires sont à la charge de ceux-ci (décret du 19 octobre 1956, prom. A.O.F. 8 novembre, p. 2140; A.E.F. 28 novembre, p. 1602).

ART. 330 bis et 351. — Relatifs aux pénalités susceptibles d'être infligées par le juge des comptes aux comptables en raison des retards constatés dans la production de leurs comptes. Les anciens articles avaient été abrogés par la loi du 31 décembre 1954 (*J.O. R.F.* 1955, p. 3 - *J.O. A.O.F.* 1955, p. 837); les nouveaux articles renvoient expressément à ce texte (décret 606 du 15 juin 1956, prom. A.O.F. le 23 juillet, p. 1366).

— Le décret 843 du 24 août 1956 (prom. A.O.F. le 10 septembre, p. 1814; en A.E.F. le 5 septembre, p. 1241) adapte le décret du

30 décembre 1912 à la *loi municipale* du 18 novembre 1955 (en exécution de l'article 32 de cette loi). Dans ce but, il classe les articles du décret de 1912 en trois catégories :

a) Ceux qui ne sont pas applicables aux communes d'outre-mer régies par la loi du 18 novembre 1955 :

ART. 129. — Prélèvements, à titre de frais de gestion sur les recettes communales.

ART. 335. — Procédure de fixation des dépenses obligatoires.

ART. 337, 340. — Tutelle.

ART. 338. — Crédit pour dépenses imprévues.

ART. 342. — Exécution des recettes et dépenses par un receveur municipal.

ART. 345. — Recouvrement des recettes municipales.

ART. 352. — Mise en application des textes métropolitains par arrêté du Gouverneur.

b) Ceux qui sont applicables tels quels aux dites communes :

ART. 98. — Compétence de l'agent des contributions directes pour surveiller l'assiette des taxes communales.

ART. 334. — Durée de l'exercice fixée à l'année civile avec période complémentaire de trois mois.

ART. 343 et 344. — Remise des rôles rendus exécutoires au receveur municipal.

ART. 346. — Exécution des recettes par le receveur municipal.

ART. 347, 349 et 351. — Contrôle des comptes de gestion annuels des receveurs.

c) Ceux qui sont adaptés à la situation des communes d'outre-mer et dont le décret fixe la rédaction à cette fin :

ART. 114. — Les comptables supérieurs des T.O.M. sont dépositaires des fonds des communes et leur gestion financière est confiée aux préposés du Trésor, percepteurs et agents spéciaux.

ART. 124. — Les percepteurs sont assujettis pour chacune des comptabilités spéciales à des cautionnements particuliers; les agents spéciaux sont assimilés aux comptables publics et assujettis aux mêmes dispositions du décret.

ART. 336. — Contenu du budget supplémentaire ou additionnel.

ART. 339. — Règles d'autorisation et de réalisation des emprunts.

ART. 341. — La comptabilité administrative des recettes et dépenses communales est confiée au maire.

ART. 348, 350, 402 et 403. — Le jugement des comptes appartient au Conseil du Contentieux administratif, sauf si les recettes ordinaires

de chacune des trois dernières années dépasse la contre-valeur en monnaie locale de 20 millions de francs métropolitains : dans ce cas, la Cour des Comptes est compétente et saisie directement par le Chef de territoire.

Les arrêtés du Conseil du Contentieux peuvent eux-mêmes être déférés à la Cour des Comptes.

ART. 353. — Extension éventuelle par arrêtés des chefs de territoire des règles de la comptabilité communale aux établissements publics communaux.

ART. 415. — Sur la responsabilité de principe des comptables supérieurs qui se trouvent subrogés aux droits des communes et établissements sur les cautionnements et biens des comptables reliquataires : les comptables supérieurs pourront obtenir éventuellement décharge — notamment en cas de force majeure — sur décision du Ministre des Affaires économiques et financières. En aucun cas, le Trésor n'est responsable des débits des receveurs envers les communes.

3° En ce qui concerne les *comptes spéciaux hors budget* :

— La composition du comité directeur du Fonds national de régularisation des cours des produits d'outre-mer a été fixée, en application du décret 185 du 2 février 1955, par le décret 1642 du 16 décembre 1955 (pub. J.O. A.O.F., p. 40 et A.E.F, p. 91).

— Les mesures relatives au remboursement des charges sociales et fiscales pour favoriser l'exportation sont présentées ci-dessous (cf. VI D).

— Un arrêté interministériel du 19 décembre 1955 institue une *régie de recettes* auprès des services géographiques de l'A.O.F., de l'A.E.F., du Cameroun et de Madagascar (prom. A.E.F., le 21 mars 1956, p. 451).

4° Conformément à l'instruction réglementant la *comptabilité générale des matières*, rendue exécutoire par arrêté du 12 juillet 1935 (notamment art. 38, § 2, modifié par arrêté du 8 août 1951) et dans la ligne de l'instruction ministérielle du 16 mars 1954 sur les fonds d'approvisionnement des magasins (précisée par circulaire 1312 du 14 mai 1954) un arrêté du 25 juillet 1956 autorise exceptionnellement certains magasins d'approvisionnements à faire des cessions remboursables aux particuliers (p. 1054).

5° *Situation de la Caisse centrale* :

Au J.O. A.E.F. : p. 63, 232, 621, 701, 923, 999, 1428 (2 fois), 1587;

Au J.O. A.O.F. : p. 256, 760, 873, 1197, 1358, 2053, 2207, 2560.

— Situation mensuelle de l'Institut d'émission de l'A.O.F.-Togo

publiée du 30 septembre 1955 au 31 mai 1956, p. 1508, puis mensuellement (p. 1682, 1734, 1865, 1980, 2169).

III. — IMPÔTS ET TAXES

A. — IMPÔTS DÉLIBÉRÉS PAR L'ASSEMBLÉE DE FÉDÉRATION

1° A.O.F.

a) *Impôts perçus au profit du budget fédéral*

— *Droits d'entrée et de sortie.* — Une refonte d'ensemble des droits a été délibérée par la Commission Permanente du Grand Conseil et approuvée par décret du 9 novembre 1956 (prom. le 12 décembre J.O. A.O.F., numéro spécial du 20 décembre contenant en annexe le tableau d'ensemble des tarifs en vigueur).

Cette refonte (p. 2329 à 2508) applique à l'A.O.F. la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers établie par la Convention signée à Bruxelles le 15 décembre 1950.

Exonération du droit d'entrée : p. 145.

— *Enregistrement et timbre.* — La codification du 28 septembre 1949 est modifiée ou complétée quant aux articles suivants :

— *Par diverses délibérations du 8 novembre 1955* approuvées par décret du 29 décembre, prom. le 12 janvier 1956 (p. 91 et suiv.) et décret 3 mars promulgué le 24 (p. 628 : art. 45, 52, 260 *bis* dernier alinéa (précédemment fixé par délibération 31 octobre 1950), 269, 270 *bis*, 292, 293, 294, 328 *bis*, 373, 548 *ter* (texte fixé par délibération du 29 octobre 1952), 564, 569 *bis*, 614, 627, 636.

Le droit de timbre sur les nouveaux billets émis par l'Institut d'émission de l'A.O.F. est fixé à 0,125 % et payé chaque année dans les vingt premiers jours par l'établissement de Dakar (p. 94).

— *Par diverses délibérations des 19 et 23 juin 1956*, approuvées par décret 10 septembre 1956, promulgué le 3 octobre (p. 1985 et suivantes) : art. 72 *bis*, 292, 293, 294, 328 *bis*, 354, 398, 569 *bis*, 599, 649, un arrêté 28 juillet (p. 1447) fixe les remises allouées aux distributeurs auxiliaires de timbres mobiles et papiers timbrés.

— *Taxe sur les transactions.* — Un décret du 28 octobre 1956 (prom. A.O.F. le 26 novembre, p. 2240), approuve une délibération du Grand Conseil prise le 27 juin 1956, qui décide que la taxe ne sera plus perçue sur les affaires faites à partir du 1^{er} janvier 1957.

— *Taxe forfaitaire représentative de la taxe sur les transactions.* — La délibération ci-dessus mentionnée (p. 2240) modifie la réglementation de la taxe forfaitaire en ce qui concerne l'inventaire des marchandises importées avant le 1^{er} janvier 1956-art. 19 tel que résultant

des délibérations du 14 mai et du 18 novembre 1955 mentionnées l'an dernier.

— Un taux réduit en faveur de certains équipements industriels a été établi (p. 145).

Ont été refondus le tableau des matériels d'équipement industriel soumis au taux minoré de 6 % et le tableau des exemptions à la taxe :

— Approbation par décret 9 novembre (prom. le 12, p. 2330).

— Nouveaux tableaux publiés p. 2513 et 2521.

— *Taxe de statistique.* — Le décret du 9 novembre mentionné ci-dessus (prom. 12 décembre, p. 2330) approuve la refonte des tarifs de la taxe (tableau publié p. 2510).

Un décret 21 novembre 1956 (prom. 13 décembre, p. 2529) approuve une modification au régime applicable en A.O.F., tel qu'établi par la délibération du 12 novembre 1952 (les produits réexportés en décharge des comptes d'admission temporaire normale sont désormais exemptés de la taxe).

— *Taxe de consommation.* — L'arrêté du 17 juillet 1942 modifié par délibération du 27 mai 1949, est modifié en son article 16 *ter* (délib. approuvée par décret 30 décembre 1955, prom. A.O.F. le 14 janvier 1956, p. 222).

— Le tableau des produits soumis à la taxe est modifié (quant aux tabacs : p. 225).

— *Taxes postales.* — En A.O.F., le texte fondamental est la délibération du Grand Conseil du 14 novembre 1951 (rendue exécutoire par arrêté du 21 décembre 1951) modifiée par délibérations du 6 novembre 1952 (rendue exécutoire le 19 décembre), du 25 novembre 1953 (exécutoire le 19 janvier 1954) et du 25 octobre 1954 (exécutoire le 19 janvier 1955).

Les articles 1, 9, 10 et 11 viennent d'être aménagés par une délibération du 18 novembre 1955, rendue exécutoire par arrêté du 30 décembre (J.O. A.O.F. 1956, p. 58).

b) *Impôts perçus au profit des budgets locaux*

— *Impôts sur les revenus.* — Sont modifiées ou complétées les dispositions suivantes :

ART. 22 (2^e al.) ; 32 (3^e al.). — Abattement à la base porté de 100 à 150.000 fr. (p. 90).

ART. 83. — Nouvelles tranches de revenu en vigueur pour l'impôt général, l'abattement à la base étant porté à 200.000 fr. (p. 90).

Les indices applicables pour le calcul de la dotation pour renouvellement du stock normal indispensable à la clôture de l'exercice 1955

(Annexe II du Titre I^{er}, art. 5) ont été fixés par arrêté du 19 mars, p. 589).

— *Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers.* — On a dit l'an dernier que plusieurs délibérations — n^{os} 395, 396, 397 — avaient été prises par le Grand Conseil le 25 octobre 1954 en vue d'éviter les doubles impositions.

Deux nouvelles délibérations du 8 novembre 1955 ont trait à ce problème (approuvées par décret 3 mars 1956, prom. le 27 août, p. 1688) :

— l'une, n^o 497 remplace l'article 4 de la délibération 395, par de nouvelles dispositions (impôt dû par les sociétés ayant des établissements en A.O.F. et dont le siège est situé hors de la Fédération) ;

— l'autre, n^o 516, abroge les délibérations n^{os} 396 et 397 et prévoit que la quote-part des revenus mobiliers taxable en A.O.F. des sociétés déjà imposées en France métropolitaine sera déterminée par une convention que le Haut-Commissaire est habilité à signer avec les autorités fiscales métropolitaines. La dite convention, signée à Paris le 31 janvier par le Directeur général des Impôts, au nom du Gouvernement et à Dakar le 20 mars 1956, par le Secrétaire général, au nom du Haut-Commissaire, a été approuvée par un décret du 25 juillet 1956 (prom. A.O.F. le 27 août, p. 1688).

Deux principes sont posés :

— Une société métropolitaine ne peut être assujettie en A.O.F. (et vice-versa) au paiement de l'I.R.C.M., du seul fait de sa participation dans la gestion ou dans le capital de sociétés africaines ou à cause de tout autre rapport avec ces sociétés ; mais les produits distribués par ces dernières et passibles de l'impôt sont, le cas échéant, augmentés de tous les bénéfices ou avantages que la société métropolitaine aurait indirectement retirés des sociétés africaines, notamment par majoration ou diminution des prix d'achat ou de vente.

— Quand une société, ayant son siège en France (département métropolitain et D.O.M.) est soumise à l'I.R.C.M. en A.O.F. (et vice-versa), il est procédé, afin d'éviter une double imposition, à une répartition dont les règles sont fixées par la convention.

2° A.E.F.

a) *Impôts perçus au profit du budget fédéral*

— *Droits d'entrée et de sortie* (délibération 66/49 du G.C. du 7 septembre 1949).

La délibération 66/49 du Grand Conseil du 7 septembre 1949, qui établit le régime des taxes, est modifiée en ce qui concerne la fixation de la valeur imposable des marchandises : les ali-

nées 7 à 10 inclus de l'article 9 sont abrogés et un article 9 *bis* est ajouté. (Délibération du 2 novembre 1955, rendue exécutoire par arrêté 29 février 1956, p. 304).

La valeur imposable pourra être constatée par des mercuriales établies par arrêté du Haut-Commissaire, suivant deux procédures différentes, selon qu'il s'agit de produits « à marchés » (cotés régulièrement en France ou à l'étranger) ou d'autres produits dont le cours est établi localement.

Modifications de tarifs p. 13, 116, 117, 119, 240, 303, 304, 1043 (2 fois), 1044, 1388 (2 fois), 1389, 1390.

— *Enregistrement et timbre* (délibération 86/50 du G. C. du 23 novembre 1950, J.O. numéro spécial 30 juin 1951). — Un décret 29 décembre 1955 (prom. 16 janvier, p. 118) approuve deux délibérations du 12 novembre 1955 :

— Le droit de timbre sur les valeurs mobilières (Livre III, Chap. Premier) est supprimé à compter du 1^{er} janvier 1956.

— Les sociétés abonnées cesseront d'acquitter la taxe trimestrielle, mais devront se libérer de l'abonnement par le versement d'une indemnité de rachat.

Diverses autres modifications concernent :

— Le tarif des droits fixes d'enregistrement (qui passent de 40, 150, 500, 1.000 et 2.000 francs à 150, 300, 1.000, 2.000 et 3.000 francs) ;

— Le prix des feuilles de papier timbré (entre 40 et 240 francs) ;

— Enfin, divers articles : Livre I : 329 ; Livre II : 229 ; Livre III : 86 2°.

En vertu d'une autre délibération (du 30 mai approuvée par décret 4 septembre, promulgué le 14, p. 1326) sont modifiés ou complétés les articles suivants : Livre I : art. 226, 233, 394, 397 ; Livre II : art. 166, 176 ; Livre III : art. 40 6°.

— Le montant de la cotisation fixe payée par les membres de la Chambre des Mines (mise en recouvrement par le service de l'Enregistrement) est fixé par une délibération du G. C. rendue exécutoire le 4 février 1956 (p. 305).

— *Taxes postales.* — En A.E.F., le service téléphonique a été organisé par arrêté du 5 septembre 1946 et les taxes de redevance du régime intérieur fixées par délibération du G. C. du 6 novembre 1954. Cette dernière est modifiée par une nouvelle délibération du 2 novembre 1955 (rendue exécutoire par arrêté 18 janvier 1956, p. 184).

b) *Impôts perçus au profit des budgets locaux*

— Le Code général des *impôts directs* (délibération du 10 mai 1951 et textes subséquents) est modifié ou complété dans ses articles 24, 48,

120 bis (nouveau), 131, 148, 152, 160, 176, 228 (délibération du 2 novembre 1955 approuvée par décret 10 mars 1956, prom. A.E.F. le 26 mars, p. 453).

— Impôts sur le revenu des capitaux mobiliers (codifié par délibération du G. C. du 23 novembre 1950, approuvée par décret du 20 mars 1951).

Deux délibérations (n^{os} 17 et 18) du 30 mai 1956 viennent préciser le régime applicable en vue, notamment, d'éliminer les doubles impositions et d'établir une assistance mutuelle administrative avec la métropole (cf. ci-dessus les dispositions prises en A.O.F.).

— La première assujettit en principe à l'impôt d'A.E.F. les sociétés, compagnies et entreprises ayant leur siège social dans les autres départements ou territoires dépendant de l'Union française et qui ont pour objet des biens meubles ou immeubles situés en A.E.F.

Elles paieront cet impôt à raison d'une quote-part du revenu distribué, déterminée en proportion de l'activité qu'elles exercent en A.E.F. et hors d'A.E.F.

L'autre délibération adopte la convention passée avec le Gouvernement français (identique à celle conclue par l'A.O.F. et présentée ci-dessus).

Les deux délibérations ont été approuvées par décret du 4 septembre 1956 promulgué en A.E.F. le 14 (p. 1323).

— *Redevances minières* (arrêté 30 décembre 1933 fixant l'assiette, les règles de perception, les taux...).

Un arrêté du 5 décembre 1955 (p. 28) fixe la valeur taxable des substances minérales extraites du sous-sol de l'A.E.F. (or, diamant, carbonés, minerais de plomb, colombotantalite).

— *Redevances de chasse*. — Le tableau des taxes d'abatage, tel qu'établi par délibération 49/55 du 8 juin 1955 est modifié par délibération du 12 novembre rendue exécutoire par arrêté 27 février 1956 (p. 305).

— *Taxe spéciale à l'exportation des produits minéraux*. — Instituée au profit de la Chambre des Mines de l'A.E.F. par délibération du G. C. 18 octobre 1952 (modifiée par délibérations du 12 juin 1953 et du 17 novembre 1954), son taux est à nouveau fixé par délibération du 2 novembre rendue exécutoire par arrêté 9 janvier 1956 (p. 116).

B. — IMPÔTS DÉLIBÉRÉS PAR LES ASSEMBLÉES DES TERRITOIRES ET PERÇUS AU PROFIT DE CES DERNIERS OU DES COMMUNES

1° A.O.F.

Côte-d'Ivoire : voir J.O. A.O.F., p. 223, 689, 1203, 2527.

Dahomey : *id.*, p. 584, 1037, 2527.

Guinée : *id.*, p. 222, 481, 482, 629, 1519.

Haute-Volta : *id.*, p. 223, 482.

Mauritanie : *id.*, p. 81, 99.

Niger : *id.*, p. 90, 480, 991, 1517.

Sénégal : *id.*, p. 91, 481, 1871.

Soudan : *id.*, p. 90, 688, 1137, 2528.

2° A.E.F.

Gabon : *J.O. A.E.F.*, p. 185.

Moyen-Congo : *id.*, p. 646, 647, 649 (2 fois), 673.

Oubangui-Chari : p. 309, 530, 531, 800, 802, 803, 1169 (4 fois), 1391.

Tchad : *id.*, p. 192, 245, 549, 650, 651 (3 fois), 804, 1212.

C. — DIVERS (pour mémoire)

D. — ENTREPRISES AGRÉÉES BÉNÉFICIAIRES D'UN RÉGIME FISCAL DE LONGUE DURÉE

L'instauration outre-mer de ce régime original destiné à favoriser les investissements résulte de la loi 1336 du 31^e décembre 1953 et a été présentée dans notre chronique pour l'année 1954.

Deux décrets 1132 et 1146 du 13 novembre 1956 (prom. A.O.F., 7 décembre, p. 2275 et 2276) apportent au régime en vigueur diverses adaptations, pour tenir compte de la lenteur de certaines installations et des longs délais d'amortissement.

La durée maximum du régime exceptionnel est portée de quinze à vingt-cinq ans en faveur des entreprises destinées à mettre en valeur les ressources énergétiques et minières de T.O.M. — sans que soit comprise la période d'installation. La durée de celle-ci fera l'objet d'une délibération des assemblées locales approuvée par décret en Conseil d'Etat. Elle ne pourra cependant excéder cinq années.

IV. — RECETTES NON FISCALES

A. — AVANCES ET EMPRUNTS

Le Gouverneur général a été autorisé à emprunter :

— En A.O.F., à la Caisse centrale de la F.O.M. pour financer l'adduction d'eau dans la presqu'île du Cap Vert (p. 357 et 1873).

— En A.E.F., à la Caisse centrale de la F.O.M. et à la Caisse des Dépôts et Consignations en vue de financer la construction de logements de fonctionnaires du Gouvernement général (délibération du Grand Conseil rendue exécutoire par arrêté 16 juin, p. 875).

L'aval de la Fédération a été donné à des emprunts du territoire du Moyen-Congo et de la municipalité de Brazzaville auprès de la Caisse centrale (p. 184 et 526).

B. — F.I.D.E.S. ET PROGRAMME D'ÉQUIPEMENT

— Les principaux objectifs du second plan quadriennal 1954-1957 ont été indiqués dans notre précédente chronique. Ce plan a été approuvé par la loi 342 du 27 mars 1956 (prom. A.O.F. le 24 avril, p. 771).

Pour application du plan seront votées des lois de programme ; la contribution de l'Etat à d'autres investissements sera fixée annuellement. Chaque année, avant la présentation du budget, un rapport du Commissaire général au Plan sera communiqué au Parlement et à l'Assemblée de l'Union française rendant compte des résultats, des difficultés, des aménagements nécessaires. Le texte des aménagements sera soumis à l'approbation du Parlement.

Un plan supplémentaire d'investissements nouveaux sera appliqué si les circonstances le permettent.

— Dans le cadre de la réglementation en vigueur (voir notre chronique précédente) une réorganisation importante est survenue en ce qui concerne l'A.O.F. et l'A.E.F.

A chaque Fédération correspondait jusqu'alors une « Section d'outre-mer ». En vertu du décret 1598 du 1^{er} décembre 1955 (prom. A.E.F. le 9 janvier 1956, p. 105 ; en A.O.F., le 27 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 2), pour chaque groupe de territoires existeront désormais, outre la section fédérale dite « section commune », des sections territoriales correspondant aux projets intéressant en propre chacun des territoires du groupe et dont les charges incomberont au budget d'un territoire ou d'une collectivité rattachée à lui.

Le chef de groupe de territoires et le Grand Conseil conservent leurs précédentes attributions quant à la section commune. En ce qui concerne, par contre, les sections territoriales, ces attributions sont dévolues au chef de territoire et à l'Assemblée territoriale. Les projets délibérés par cette dernière sont adressés simultanément au Ministre de la F.O.M. et au Haut-Commissaire qui fait connaître son avis au Ministre. Ces délibérations sont présentées au comité directeur du F.I.D.E.S. par le Ministre de la F.O.M.

Les sections territoriales sont rendues exécutoires par le chef de territoire après avis du comité directeur du F.I.D.E.S.

Des modifications sont apportées aux articles 9 et 19 du décret du 3 juin 1949, concernant l'exécution et le contrôle des dépenses. Une unification des procédures est décidée : l'ordonnancement et le paiement des dépenses concernant l'exécution des tranches annuelles du programme sont effectués selon les modalités applicables au budget des territoires et à la partie du budget de l'Etat exécutée dans les T.O.M.

En A.O.F., les crédits de paiement inutilisés à la clôture de l'exercice 1955-1956 de la section générale ont été arrêtés à 772.324.193 F métropolitains (p. 2579).

La 4^e tranche du programme 1953 (section commune 1956-57), approuvée par la Commission permanente du Grand Conseil a été rendue exécutoire par arrêté du 1^{er} octobre (p. 1949).

En A.O.F., le compte définitif de la tranche 1954-55 de la section outre-mer du programme F.I.D.E.S. 1949 a été fixé par arrêté du 29 février 1956 (p. 493). Le compte définitif de la tranche 1955-56 de la section 1953 par arrêté du 1^{er} octobre (p. 1959).

En A.E.F., le compte définitif du premier programme du Plan d'équipement et de développement de l'A.E.F. (programme 1949 prorogé) a été approuvé par délibération de la Commission permanente du Grand Conseil, rendue exécutoire par arrêté 10 février 1956 (p. 306).

V. — DOUANES

A. — RÉGIME GÉNÉRAL POUR LES T.O.M.

A été promulgué (en A.E.F., le 18 juillet, p. 1035), le décret 650 du 28 juin 1956 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret 1020 du 14 octobre 1954 (étudié dans notre chronique 1954 même rubrique).

Ce décret prévoit notamment que, dans les trois mois qui suivent leur réception par le Ministre de la F.O.M., les délibérations des assemblées d'outre-mer pourront être rendues exécutoires par celui-ci avec l'accord des ministres intéressés, ce qui permettra d'abréger utilement les délais.

Les produits originaires de l'étranger ou des Etats de l'Union française déjà introduits dans le territoire douanier français, dans un département ou un territoire d'outre-mer et réexportés vers un autre de ces lieux seront soumis au régime suivant :

1° *Produits ayant acquitté les droits dans le premier territoire* : lorsqu'ils sont réexportés en l'état, les droits à l'importation s'élèveront, le cas échéant, à la différence entre les droits applicables dans le nouveau territoire et les droits précédemment acquittés.

Lorsqu'ils sont réexportés après avoir été transformés :

— Si la transformation est de celles qui figurent dans une liste spéciale établie par arrêté interministériel, les produits seront importés en franchise.

— S'il s'agit d'une autre transformation, la franchise ne sera accordée dans le territoire d'importation que si la valeur totale des produits incorporés n'excède pas un certain pourcentage de la valeur à

déclarer : les dits pourcentages sont fixés, pour chaque produit, par arrêté interministériel.

Au cas contraire, les produits seront soumis, le cas échéant, au paiement de la différence entre les droits applicables à l'entrée dans le territoire d'importation, soit à la matière première, soit au produit transformé et ceux précédemment acquittés, selon que l'une ou l'autre imposition est plus favorable aux importateurs.

2° Produits introduits sous un régime suspensif des droits de douane :

— S'ils sont réexportés en l'état vers un autre territoire, paiement des droits dans le nouveau territoire d'importation.

— S'ils ont été transformés, paiement des droits de douane applicables dans le nouveau territoire, soit à la matière première, soit au produit fabriqué, selon la solution la plus favorable aux importateurs.

L'admission en franchise, ou à des droits réduits, des produits originaires des Etats associés (telle que prévue par le décret du 14 octobre 1954) s'appliquera aussi aux produits obtenus dans ces Etats par la transformation de produits importés dans la limite des pourcentages de valeur établis comme il a été dit ci-dessus.

Un Comité de coopération douanière est institué auprès du Ministre de la F.O.M. pour suivre la mise en œuvre du régime douanier et parer aux difficultés qui s'élèveront.

B. — RÉGLEMENTATION DES DOUANES EN A.O.F. ET A.E.F.

— Le décret du 1^{er} juin 1932 portant réglementation du service des Douanes en A.O.F. est modifié en son article 85 par une délibération du Grand Conseil approuvée par décret 7 mars 1956, promulgué par arrêté du 21 mars (p. 584).

— Un arrêté 28 juillet 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 1445) fixe les spécifications douanières des divers produits pétroliers.

— Conformément à la convention douanière du 17 mars 1955 A.E.F.-Cameroun (mentionnée l'an dernier) les contingents de produits bénéficiant de la franchise à l'entrée ou à la sortie d'un des deux territoires ont été fixés par délibération rendue exécutoire en A.E.F. le 23 mai (p. 645).

— La liste des aérodromes douaniers de l'A.E.F. est établie par arrêté 22 juin (p. 879).

— En ce qui concerne le statut particulier des divers corps de douanes de l'A.O.F., établi par arrêté du 7 avril 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 660), voir ci-dessus Titre I, §II E.

C. — TARIFS

Une refonte d'ensemble des droits a été décidée le 27 juillet 1956 par la Commission permanente du Grand Conseil de l'A.O.F. et rendue

exécutoire par un arrêté du Gouverneur général du 12 décembre 1956 (*J.O. A.O.F.* (numéro spécial du 20 décembre (p. 2331)). On sait que la mise en vigueur des tarifs nouveaux est de droit — en vertu du décret du 14 octobre 1954 — si, dans les trois mois, l'approbation n'en a pas été refusée par décret en Conseil des Ministres. Cette refonte applique à l'A.O.F. la nomenclature internationale pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers, telle qu'elle a été établie par la Convention signée à Bruxelles le 15 décembre 1950.

Les tableaux des valeurs mercuriales pour le calcul des droits *ad valorem* ont été publiés pour 1956 aux *J.O. des Fédérations* :

— en A.O.F., p. 732, 1909, 1914, 2004, 2165;

— en A.E.F., p. 80, 720, 812.

D. — RÉGIMES SPÉCIAUX

Outre les règles posées par le décret 650 du 28 juin 1956 (ci-dessus) :

A) Sont à signaler les points suivants :

1° Admission temporaire.

— Un arrêté 1844 du 1^{er} mars 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 469) établit pour l'A.O.F. les conditions générales d'application du régime de l'admission temporaire normale, qui pourra bénéficier aux personnes disposant des installations et de l'outillage nécessaires pour assurer la mise en œuvre ou la transformation des produits importés.

Un tableau des marchandises qui sont susceptibles d'admission temporaire et des dispositions spéciales applicables à chacune est publié en annexe (complété par deux arrêtés 18 octobre, p. 2023 et 2024).

— L'arrêté 5427 du 2 octobre 1950, relatif à l'admission temporaire des sucres est complété par un arrêté du 18 octobre (p. 2024).

2° Entrepôt fictif.

N'Zérékoré (Guinée) est ouverte à l'entrepôt fictif par arrêté du 26 novembre (p. 2244).

VI. — LÉGISLATION ÉCONOMIQUE

A. — PRODUCTION

— En application du décret 933 du 30 septembre 1953 relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique de caractère privé, ont été approuvés par arrêté interministériel du 10 décembre 1955 (pub. à titre d'information au

J.O. A.O.F., p. 77) les statuts de la Société professionnelle des producteurs de sisal de l'Union française.

— Un arrêté du 29 décembre 1956 (modifiant l'arrêté 2266 du 2 mai 1949, tel que modifié par l'arrêté 3477 du 10 mai 1954) fixe les conditions de la fabrication en A.O.F. des conserves de poissons et autres animaux marins (*J.O.*, p. 2245).

— Un arrêté 20 février 1956 (*J.O. A.E.F.*, p. 318) définit les modalités d'application d'un contingentement éventuel de la production d'okoumé en A.E.F. (sur intervention du Directeur général de l'Office des Bois et d'une Commission instituée par le nouveau texte et présidée par le Secrétaire général du Gabon.

Voir aussi au sujet des centres de formation coopérative agricole Titre I II C.

B. — CRÉDIT ET ÉPARGNE

— En ce qui concerne la *profession bancaire* et l'*organisation du crédit*, la plupart des lois importantes applicables dans la métropole ont été étendues aux T.O.M. en 1955 (voir notre chronique précédente). Il était prévu que les règles de fonctionnement des banques outre-mer seraient fixées par décret.

Le décret 495 du 14 mai 1956 fixe ces règles pour les banques installées dans les T.O.M., au Cameroun et au Togo (prom. A.O.F., le 30 mai, p. 1081; A.E.F. le 7 juin, p. 789). Les deux décrets 1246 et 1247 du 28 mai 1946 (pub. *J.O. A.O.F.*, p. 1082; *J.O. A.E.F.*, p. 789) qui définissent le régime métropolitain leur seront applicables sous réserve des dispositions du décret 625 du 20 mai 1955, présenté l'an dernier et de deux précisions contenues dans le nouveau décret : le capital minimum exigé des banques étrangères pourra être investi aussi bien outre-mer que dans la métropole ; la Commission de contrôle des banques pourra prévoir des dérogations aux règles générales qu'elle fixe, pour les T.O.M., le Cameroun et le Togo.

Un arrêté interministériel du 26 avril 1956 (prom. A.O.F. le 23 mai, p. 1034) porte d'ailleurs extension et adaptation aux territoires d'outre-mer et associés de l'arrêté 5 juin 1950, organisant la procédure devant la Commission de contrôle des banques en matière disciplinaire.

— Les divers organismes de « crédit polyvalent » institués cette année sous forme de société d'Etat ou dont les statuts ont été aménagés, sont recensés ci-dessus (Titre I III C 5°).

— L'arrêté 1271 du 18 février 1954 créant un comité de la coopération, de la mutualité et du *crédit agricole* de l'A.O.F. est complété par un arrêté du 21 avril (p. 799).

— Les mesures relatives aux entreprises de *crédit différé* sont recensées ci-dessous (Titre III II B).

— En matière d'*épargne*, une délibération du Grand Conseil réorganise la Caisse d'Épargne de l'A.E.F. (créée par décret 22 septembre

1938 et réglementée par arrêté 1415 du 8 avril 1939) et fixe les nouvelles règles d'organisation et de compétence de son Conseil d'administration (rendue exécutoire par arrêté 12 décembre 1955, *J.O. A.E.F.*, 1956, p. 15).

— Deux décrets 1638 et 1639 du 30 novembre 1935 définissent les conditions dans lesquelles seront gérés par les chefs de corps et commandants les services des succursales militaires et navales de la Caisse nationale d'Epargne. Les opérations seront constatées sur des livrets de diverses séries dites « troupe » et « marine » remis aux intéressés et seront centralisées par l'agent comptable de la Caisse nationale d'Epargne (prom. A.O.F. le 29 décembre 1955 : *J.O.* 1956, p. 50 et le 11 février 1956, p. 387; prom. A.E.F. le 30 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 106, le premier décret seulement).

— L'arrêté A.E.F. du 23 octobre 1956 (p. 1518) réglemente le régime des prêts accordés par l'Administration aux fonctionnaires pour achat de véhicules : versement préalable de 30 % de la facture; montant maximum de trois fois les émoluments mensuels; durée de vingt mois au plus; taux de 3 %; mensualités d'amortissement ne pouvant excéder 25 % des émoluments mensuels.

C. — MONNAIES ET CHANGES

Ont été mises en circulation en A.O.F. des pièces de 5 francs en bronze d'aluminium (*J.O.*, p. 1135). La frappe de pièces de 10 et 25 fr. a été autorisée par décret du 27 juin 1956 (prom. A.O.F., 23 juillet, p. 1372); un arrêté interministériel du 13 novembre (prom. A.O.F., 28 novembre, p. 2242) précise les détails de l'émission.

Des avis de l'Office des Changes ont été publiés au *J.O.* :

— A.O.F., p. 79, 380, 462, 531 (2 fois), 1239, 1275, 1322, 1430, 1801, 1937, 1979, 2052, 2128;

— A.E.F., p. 173, 288 (2 fois), 345, 424, 496, 700, 922 (2 fois), 998, 1149, 1276, 1366, 1427, 1484.

D. — COMMERCE

1° Commerce intérieur.

— En A.O.F., un arrêté 9 août 1956 prévoit que les fabricants ou importateurs pourront être autorisés par les Gouverneurs à apposer, à toutes fins publicitaires, une vignette tricolore sur chaque conditionnement de boissons non alcoolisées (p. 1490).

— Un arrêté a clos au 31 juillet la campagne commerciale de la gomme arabique en Mauritanie (*J.O. A.O.F.*, p. 1508).

— En Oubangui-Chari, un arrêté local du 31 juillet réglemente la commercialisation et la circulation du café (*J.O. A.E.F.*, p. 1126).

2° Commerce extérieur.

— Un arrêté du 21 décembre subordonne les exportations hors d'A.O.F. des arachides du Soudan et du Sénégal à une autorisation (p. 2625),

— Deux arrêtés du 10 décembre exigent de même une autorisation pour l'entrée du riz en Côte-d'Ivoire et en Guinée (p. 2534).

En matière d'exportations, le régime de remboursement des charges fiscales et sociales a été modifié pour certains produits :

— En A.E.F., arrêté 27 décembre 1955 (*J.O.* 1956, p. 85) ; arrêté 22 juin 1956, p. 877.

— En A.O.F., arrêtés 1^{er} février 1956, p. 311, 10 juillet 1956, p. 1306, 10 août 1956, p. 1520.

L'arrêté 1436 du 26 février 1953 fixant le régime des exportations de coton fibre de l'A.O.F. est modifié par un arrêté du 25 avril 1956 (p. 794).

E. — PRIX ET ORGANISATION DES MARCHÉS

1° Régime général des prix.

— La composition du Comité directeur du *Fonds national de régularisation des cours des produits d'outre-mer* a été fixée par décret 1642 du 16 décembre 1955 (pub. à titre d'information *J.O.* A.O.F., p. 40, A.E.F., p. 91).

— Le régime général des prix a été établi en A.E.F. par des décrets du 14 mars 1944 et du 25 juin 1947 et par l'arrêté 2514 du 1^{er} septembre 1949. Ce dernier vient d'être modifié par un arrêté du 19 mai 1956 (p. 654). Bien que soit posé le principe de la libre fixation des prix par le commerce, certains produits et marchandises dont la liste est donnée (principales denrées alimentaires, tôles, ciments, engrais, tissus et couvertures de coton) restent soumis à des prix-plafond sous le contrôle d'agents habilités à constater les infractions.

2° Caisses de stabilisation.

Dans le cadre des textes en vigueur (présentés dans nos deux chroniques précédentes) sont intervenues les dispositions suivantes :

— *Café et cacao.* — Deux arrêtés ministériels 16 décembre 1955 (prom. A.O.F. le 23, *J.O.* 1956, p. 4; A.E.F., le 3 mars 1956, p. 368) et deux arrêtés 24 octobre 1956 (prom. 5 novembre, *id.*, p. 2140) fixent les cours du café au-dessous desquels les caisses de stabilisation peuvent financer des opérations de stockage pour la campagne ou verser des primes de soutien des cours pour la campagne 1956.

— Un arrêté 24 août 1956 fixe de même les cours du cacao au dessous desquels seront versées des primes (prom. A.O.F., le 7 septembre, p. 1741; A.E.F., le 10 septembre, p. 1243).

— Un autre arrêté du même jour crée un Comité consultatif des cafés de l'Union française, placé sous la présidence du Ministre de la F.O.M., en vue d'étudier ou de suggérer toutes mesures économiques et techniques et de coordonner les programmes d'intervention des caisses de stabilisation (prom. A.O.F. 23 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 4; prom. A.E.F. 3 mars 1956, p. 369).

D'autres mesures concernent plus spécialement l'une et l'autre Fédération :

A.O.F. :

— *Coton.* — Un arrêté interministériel 9 février 1956 (prom. A.O.F. le 22, p. 432) fixe les conditions d'intervention des caisses de stabilisation des prix en A.O.F. et au Togo, en vue de compenser la différence avec les cours mondiaux et d'encourager les producteurs. Les caisses bénéficient d'avances du Trésor remboursables au moyen de prêts du Fonds national de Stabilisation des cours des produits d'outre-mer.

Le budget 1956 de la Caisse de stabilisation des prix du coton d'A.O.F. est fixé par arrêtés 21 avril et 31 mai (p. 799 et 1121).

A.E.F. :

— *Café.* — Un décret 1646 du 16 décembre 1955 porte création d'une Caisse de stabilisation des prix en A.E.F. (prom. A.E.F. 3 mars, p. 365) : il est complété par un arrêté du Gouverneur général 9 avril (p. 462).

— *Cacao.* — Un décret 1647 du 16 décembre 1955 porte création d'une caisse de stabilisation des prix en A.E.F. (prom. A.E.F. 3 mars, p. 366). Le régime est précisé par divers textes : arrêté 20 février 1956 (p. 303), arrêté du Gouverneur général 30 mars 1956 (p. 461); délibération 22 août 1956 (p. 1601); 3 arrêtés 26 octobre 1956 (p. 1459 et 1460); arrêté 29 octobre 1956 (p. 1519).

— *Coton.* — Les conventions passées le 1^{er} décembre 1949 entre le Gouvernement général de l'A.E.F. et les sociétés cotonnières sont l'objet d'un avenant par délibération du Grand Conseil du 8 juin 1956 (pub. p. 955) destiné notamment à tenir compte de la création de la Caisse de stabilisation des prix, qui se substitue à la « Caisse de soutien du coton ».

Le prix d'achat du coton au producteur a été fixé en A.E.F. par arrêté 12 novembre 1956 (p. 1520).

3° *Dispositions concernant spécialement les prix de certains objets ou services.*

a) Mesures d'application générale :

— Le décret 405 du 25 avril 1956 fixe les modalités d'assiette et de recouvrement de la cotisation professionnelle instituée par le décret 1136 du 13 novembre 1954 (notre chronique 1954) relatif à l'organisation du marché des *corps gras fluides alimentaires*. Le taux en est fixé annuellement dans les mêmes conditions que le prix de campagne (prom. A.O.F. le 29 mai, p. 1073; A.E.F. le 9 mai, p. 639). Le prix de campagne des graines a été fixé pour 1956 par arrêté interministériel du 29 juin (pub. au J.O. A.O.F., p. 1550).

Un arrêté interministériel du 13 juin 1956 approuve une modification aux statuts de la Société interprofessionnelle des oléagineux fluides alimentaires tels qu'approuvés par un arrêté 12 septembre 1955 (pub. A.O.F., p. 1274). Le décret 947 du 7 juillet 1955 qui crée le Comité national consultatif interprofessionnel des corps gras fluides alimentaires est modifié sur un point de détail (art. 3, dernier alinéa) par un décret 951 du 19 septembre 1956 (prom. A.O.F., 3 octobre, p. 1946).

Le prix des arachides pour la campagne 1956-57 a été fixé — à 94 fr. 50 le kg — par arrêté interministériel du 14 novembre 1956 (prom. A.O.F. 11 décembre, p. 2279).

Signalons enfin un arrêté interministériel du 2 novembre 1956 (pub. J.O. A.O.F., p. 2235) relatif à l'approvisionnement de la Tunisie en huiles d'arachides en provenance de l'Union française.

— *Betteraves, sucres de betterave et de canne.* — Arrêté interministériel 29 novembre 1955 (pub. J.O. A.O.F., p. 2092).

— *Farines de blé* destinées aux D.O.M. et T.O.M. — Arrêté interministériel 10 janvier 1956 (pub. J.O. A.E.F., p. 173).

b) Diverses dispositions nouvelles ne concernent que l'A.O.F. :

— L'arrêté du 11 juillet 1955 créant une *Caisse de compensation des sucres*, entre Sénégal, Soudan et Mauritanie (cf. chronique précédente) est modifié en plusieurs de ses dispositions par arrêté 21 janvier 1956 (J.O. A.O.F., p. 266). La Caisse est gérée par la Chambre de Commerce de Dakar et alimentée par un prélèvement de 60 centimes par kilogramme de sucre importé.

— *Riz.* — Prix de vente en Côte-d'Ivoire et Guinée (p. 2533 et 2534).

— Prix de vente au public dans les *pharmacies* : prix métropole lus en C.F.A. et diminués de 32,50 % (p. 16).

— *Services divers.*

Prix des loyers d'habitation (nouveau classement des immeubles par valeur tenant compte de l'état d'entretien, p. 593).

Prix de l'électricité A.O.F. : p. 528, 1853, 2124.

Tarifs des chemins de fer : plusieurs modifications des tarifs sont survenues : p. 312, 729, 794, 830, 1428, 2064, 2065. Un remaniement d'ensemble est homologué par arrêtés des 24 avril et 24 mai 1956 (p. 877 et 1043 : voir numéro spécial du *J.O. A.O.F.* du 22 mai) : les prix voyageur-kilomètre sont fixés à 5 francs (1^{re} classe), 4 francs (2^e) et 2 fr. 60 (3^e).

Tarifs de la Régie des Transports du Gouvernement général : modifiés par arrêté 13 novembre 1956 (*J.O. A.O.F.* p. 2179).

Tarif des taxis à Dakar : p. 340.

F. — ASSURANCES

Un arrêté du 7 août 1956 rend obligatoire en A.O.F. (p. 1484) l'assurance des véhicules affectés ou susceptibles d'être affectés à des transports publics.

TITRE III

LE STATUT ET LA PROTECTION DES PERSONNES

I. — DROIT DU TRAVAIL ET MESURES DE PROTECTION SOCIALE

L'année 1956, contrairement à la précédente, n'est marquée, dans l'ensemble, que par de simples mesures de détail qui consacrent, notamment en A.E.F., la mise en place définitive des institutions établies par le Code du Travail.

Signalons en premier lieu, pour ce qui concerne le *Droit international du Travail*, que le législateur français a introduit outre-mer deux conventions adoptées par l'organisation internationale du travail et déjà appliquées en droit métropolitain.

L'une, de 1921, concerne la reconnaissance, au profit des *travailleurs agricoles*, de droits d'association et de coalition analogues à ceux des travailleurs de l'industrie.

L'autre, de 1949, est relative à la *protection du salaire* (modalités de règlement, libre disposition, régime légal de retenues et saisies, privilèges...).

Les décrets portant extension aux T.O.M. ont été promulgués en A.O.F., le 26 septembre 1956 (*J.O.*, p. 1903 et s.) et en A.E.F. le 1^{er} octobre (p. 1441 et 1442).

Il ne s'agit, en pratique, que de la consécration de garanties déjà inscrites dans les textes en vigueur, aussi bien outre-mer qu'en France.

A. — *Théorie des sujets de droit*

1° Diverses mesures concernant les *organismes administratifs* :

— Un arrêté ministériel du 16 mai 1956 modifie certains détails d'organisation du *Conseil supérieur du Travail* au Ministère de la F.O.M. (art. 161 du Code du Travail outre-mer). Les membres parlementaires et syndicaux sont nommés pour un an avec renouvellement par tacite reconduction (pub. A.O.F., p. 1103).

— En ce qui concerne les *Commissions consultatives du Travail*;

En A.O.F. deux arrêtés 7 mai modifient la composition de la Commission fédérale et des Commissions territoriales (p. 860 et 861).

En A.E.F., on signalera :

un arrêté du 13 juillet 1956 abrogeant les arrêtés des 27 mai et 18 juillet 1953 et fixant la composition de la Commission fédérale (p. 1060) ;

un arrêté du 10 septembre 1956 modifiant et complétant le précédent (p. 1254) ;

un arrêté du 10 septembre 1956 modifiant l'arrêté général du 16 mars 1953 sur le même objet (*id.*).

— De nouveaux *offices de la main-d'œuvre* sont établis, notamment en Oubangui-Chari : à Bangui, avec compétence pour l'ensemble du territoire (*J.O. A.E.F.*, arrêtés 26 janvier p. 205 et 20 février, p. 331).

2° *Inspection du Travail.*

— Un arrêté du 13 mars transfère à Kankan (Guinée) le siège de l'Inspection du Travail de Mamou (p. 559).

— Un arrêté du 19 avril modifie les *ressorts* des Inspections régionales de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso en Haute-Volta (p. 746).

— Un arrêté du 12 janvier 1956 (p. 131) fixe en A.E.F. la *répartition des compétences* entre le Service de la Marine marchande et l'Inspection du travail et des lois sociales outre-mer, en ce qui concerne le contrôle de la législation et de la réglementation du travail à bord des navires de commerce, de pêche et de plaisance.

A bord des navires immatriculés en métropole et se trouvant dans les ports d'A.E.F., le premier service est compétent à l'égard des travailleurs inscrits au rôle d'équipage, le deuxième à l'égard des autres travailleurs.

A bord des navires immatriculés dans les territoires d'outre-mer ou associés, les officiers de ports de la F.O.M. restent toujours compétents pour l'application du Code disciplinaire et pénal de la Marine mar-

chande: l'Inspection du Travail contrôle au contraire l'application du Code du travail outre-mer.

— Aucun établissement de l'armée de terre ne présentant en A.E.F. des caractères qui s'opposent à l'introduction d'agents étrangers au service (art. 158 du Code du Travail outre-mer) le contrôle de la réglementation du travail y sera partout assuré par les Inspecteurs du Travail (p. 1520).

Au contraire, en A.O.F., divers *établissements militaires* sont, dans l'intérêt de la Défense nationale, *soustraits au contrôle de l'Inspection du Travail* et soumis à celui d'un officier désigné par arrêté sur proposition du Contre-Amiral commandant la Marine en Afrique centrale ou du Général commandant l'Air en Afrique occidentale (arrêtés 17 avril et 17 septembre 1956, p. 1169 et 2147) : arsenal de Dakar; bases aéronautiques de Dakar-Bel-Air et de Ouakam; stations radio de Hann et de Youmbel; bases aériennes de Ouakam, Thiès, Bamako, Gao, Atar.

— En ce qui concerne l'*organisation générale du service* d'Inspection, voir aussi ci-dessus Titre I II J.

3° *L'organisation des entreprises* n'a donné lieu à aucune mesure de nature organique ou réglementaire.

4° *Conventions collectives.*

A la suite de la convocation d'une Commission mixte (p. 586), une convention collective fédérale du Bâtiment et des Travaux publics a été conclue le 6 juillet 1956 (texte au *J.O. A.O.F.*, p. 2592). Après publication (p. 1771) d'un avis tendant à l'extension de cette convention collective, elle a été rendue obligatoire pour tous les employeurs et travailleurs de cette profession en A.O.F. par arrêté du 18 décembre 1956 (p. 2572).

Pour cette même profession a été prévue la réunion d'une Commission mixte à Brazzaville en vue de la conclusion d'une convention collective A.E.F. (arrêté 27 décembre 1955, *J.O. 1956*, p. 150) et de commissions dans le cadre territorial (Tchad, p. 479).

D'autres commissions ont été réunies dans le cadre d'une Fédération ou d'un territoire :

A.O.F. : commerce (p. 585, modif. p. 746; avis relatif à l'extension de la convention collective, p. 2313).

Oubangui-Chari : industrie minière (p. 155); transports routiers (p. 403 et texte de la convention publié le 15 juin, p. 757).

Moyen-Congo : entreprises de l'industrie et activités annexes (p. 344); industrie des mines (p. 1259).

B. — *Exercice des droits des travailleurs*

1° *Conclusion, suspension, résiliation du contrat.*

— *Déclaration de travailleurs nouvellement embauchés.* — Un arrêté 13 juillet 1955 (publié seulement le 4 février 1956, p. 265) précise en A.O.F. les modalités d'application de l'article 172 du Code du Travail (complété par arrêté 24 avril, p. 788 et 26 novembre, p. 2248). Un arrêté 13 juillet 1956 (p. 1334) permet d'ailleurs diverses dérogations.

— *Suspension de contrat de travail* pour raisons diverses (service militaire de l'employeur ou du travailleur, maladie dûment constatée de ce dernier) : divers arrêtés locaux ont fixé le détail d'application des articles 47 et 48 du Code du Travail, en Oubangui-Chari (p. 155, rect. p. 477), Moyen-Congo (p. 542), Tchad (p. 746), Gabon (p. 890).

— *Préavis* (conditions et durée au Gabon, J.O. A.E.F., p. 85).

2° En ce qui concerne les *obligations découlant du contrat de travail*, sont à signaler diverses dispositions relatives, soit aux salaires, soit à la protection du travailleur.

— En matière de *salaires et d'indemnités accessoires* :

arrêtés locaux fixant les zones de salaires et les salaires minima interprofessionnels garantis : Moyen-Congo, p. 206; Gabon, p. 831; Oubangui-Chari, p. 1074; Tchad, p. 850, 1641.

arrêté local fixant les salaires minima des employés : Moyen-Congo, p. 207.

arrêté local fixant les salaires minima des ouvriers : Moyen-Congo, p. 208.

arrêtés locaux fixant les salaires du personnel domestique : Tchad, p. 1473 ; Oubangui-Chari, p. 610.

arrêté local fixant les salaires des employés auxiliaires temporaires de l'administration (Tchad, p. 550), et des ouvriers auxiliaires temporaires (Tchad, p. 1410).

arrêté local fixant le salaire des matrones accoucheuses (Moyen-Congo, p. 1343).

Signalons enfin la solution adoptée pour le lundi 2 janvier 1956, date des *élections à l'Assemblée nationale*. Le décret 1615 du 9 décembre 1955 (prom. A.E.F. le 15, p. 11) décide que la journée sera fériée et chômée, mais que ce jour sera *payé*, en métropole et outre-mer, dans les conditions déterminées par les lois 778 du 30 avril 1947 et 746 du 29 avril 1948, relatives à la journée du 1^{er} mai.

— En matière de *protection du travailleur* :

— La *protection physique* a donné lieu à diverses dispositions :

En A.E.F. :

un arrêté local fixant en Oubangui-Chari le montant des honoraires à verser par les entreprises au Service de Santé du territoire, lorsque des conventions de soins leur ont été consenties par le chef de territoire (J.O. A.E.F., p. 331).

un arrêté fixant au Moyen-Congo les modalités du repos hebdomadaire en ce qui concerne le personnel domestique (J.O. A.E.F. p. 208).

En A.O.F. :

un arrêté 22 décembre 1955 réglementant la sécurité et l'hygiène dans les carrières et leurs dépendances (p. 5).

un arrêté 4 février 1956 fixant les conditions d'aptitude physique à l'emploi de scaphandrier et les modalités de contrôle du maintien de cette aptitude (p. 356).

un arrêté 13 février 1956 sur la protection du travail dans les établissements qui mettent en œuvre des courants électriques (p. 391).

un arrêté 20 avril concernant la protection du personnel exposé aux rayons X et au rayonnement du radium dans les hôpitaux, cliniques, cabinets médicaux, etc. (p. 779).

deux arrêtés 24 avril sur l'hygiène et la sécurité dans les mines (p. 788 et 789).

— La loi 332 du 27 mars 1956 a modifié le régime des *congés annuels payés* : ils sont fixés, en principe, à un jour ouvrable et demi par mois de travail à quoi s'ajoutent deux jours ouvrables après vingt ans de service, quatre après vingt-cinq ans et six après trente ans, le total ne pouvant dépasser vingt-quatre jours. Le congé d'une durée supérieure à douze jours peut être fractionné; la loi déclarée expressément applicable dans les territoires relevant du Ministère de la F.O.M. a été promulguée en A.O.F. le 20 avril (p. 769 avec arrêté d'application du 17 décembre, p. 2569). En A.E.F., la loi a été promulguée le 9 mai (p. 635).

— La loi 416 du 27 avril 1956 vise à assurer plus effectivement la liberté syndicale et la *protection du droit syndical* en interdisant à tout employeur de prendre en considération l'appartenance à un syndicat ou l'activité syndicale pour arrêter ses décisions relativement à la vie professionnelle de son personnel (prom. A.O.F. le 2 juin, p. 1114).

3° Dans le domaine des *relations extracontractuelles* on citera, en matière d'*accidents du travail* :

— L'arrêté du 17 mars 1956 reconduisant en A.O.F. pour 1956 les quotités des contributions à verser au Fonds spécial de garantie (p. 587).

— L'arrêté du 22 mars 1956 déterminant les formalités à accomplir pour obtenir majoration des rentes (p. 596).

C. — *Sanction des droits des salariés*

1° Un arrêté local du 25 juillet 1956 abroge un arrêté du 4 février 1954 et définit le nombre et les ressorts des *tribunaux du travail* dans le territoire du Gabon (*J.O. A.E.F.*, p. 1123).

— Deux arrêtés du 23 novembre (*J.O. A.O.F.*, p. 2311) modifient l'organisation et les ressorts des tribunaux du travail en Mauritanie.

2° En matière de *conflits collectifs du travail*, une circulaire du Ministre de la F.O.M. du 21 novembre 1955 (pub. *A.E.F.*, p. 14) précise sur divers points la teneur du décret 567 du 20 mai 1955 qui a apporté d'importantes modifications aux *procédures* de solution (voir notre chronique précédente).

L'Inspecteur du travail pourra convoquer, non seulement les parties, mais également — si celles-ci sont d'accord — toutes autres personnalités syndicales.

L'expert ne se prononce plus sur « tous objets en relation avec le conflit en cours », mais seulement sur les seuls chefs de litige soulevés par les parties (le texte nouveau applique donc outre-mer des dispositions analogues à celles de la loi métropolitaine du 11 février 1950).

Quant aux délais de procédure devant le Conseil d'arbitrage, le Ministre exprime le désir qu'ils soient aussi réduits que possible et n'excèdent pas, en général, le terme de huit jours.

Le recours devant la Cour supérieure d'arbitrage est, selon le droit commun, dépourvu d'effet suspensif.

— Divers conflits collectifs sont apparus en A.O.F. et ont donné lieu à *désignation d'assesseurs* au Conseil d'arbitrage (p. 406, 832, 1016, 1091, 1408 (2 fois), 1470, 1698, 1822, 1876, 2106, 2107). La liste des experts est fixée par un arrêté 30 novembre (p. 2245).

— Un arrêté du 17 février fixe en A.O.F. (conformément à l'article 217 nouveau du Code du Travail) les conditions dans lesquelles sont supportés par les budgets des territoires les *frais* occasionnés par la procédure de conciliation et d'arbitrage (p. 433 modif. p. 556).

— La loi 540 du 6 juin 1956 portant *amnistie* de faits commis au cours et à l'occasion de conflits collectifs du travail est présentée ci-dessous, III 2°.

D. — Mesures de protection sociale

1° On a dit l'an dernier comment le régime des prestations familiales avait été institué en A.O.F. par des arrêtés des chefs de territoire.

Cette année, le régime a été introduit en A.E.F. : Oubangui-Chari : arrêté 7 mars 1956 (*J.O. A.E.F.*, p. 403) ; Moyen-Congo : arrêtés 8 mars (p. 392), 17 juillet (p. 1072), 25 août (p. 1194), 18 septembre (p. 1344) ; Tchad : arrêtés 21 mars (p. 552), 28 août (p. 1312, 2 fois) ; Gabon : 22 août (p. 1283, 1292, 1299, 2 fois).

De même a été mis en place le réseau des Caisses de prestations familiales :

— Arrêtés portant organisation et fonctionnement des caisses (p. 894, 970, 1016, 1022, 1286, 1291, 1293, 1301, 1306, 1469).

— Arrêtés fixant les taux des cotisations patronales (p. 898, 1015, 1128, 1292, 2 fois, 1293, 1300).

En A.E.F. : divers arrêtés des gouverneurs fixent les règles relatives aux opérations financières et comptables de la Caisse de Compensation des Prestations familiales de chaque territoire (p. 1529, 1537, 1558, 1565). La Caisse du Moyen-Congo est autorisée à effectuer certaines opérations pour le compte des autres (p. 1409, 1543, 1544).

2° L'attribution de « secours » a été réglementée en A.E.F. dans le cadre de l'arrêté ministériel du 3 décembre 1953 par un arrêté du 25 janvier 1956 (p. 195) modifiant l'arrêté du 4 novembre 1949. On sait qu'il s'agit d'allocations gracieuses et exceptionnelles à certaines personnes (fonctionnaires, originaires des T.O.M., personnes ayant exercé une activité privée outre-mer et leurs familles...).

En A.O.F., les secours continuent à être régis par l'arrêté du 15 juin 1954.

II. — DROIT PRIVÉ

A. — Droit civil

1° Rares sont les dispositions à mentionner, toutes relatives d'ailleurs au statut des personnes :

— Au Moyen-Congo et au Tchad, dans le cadre des décrets 15 juin 1939 et 14 septembre 1951, relatifs au mariage entre personnes de statut personnel en A.O.F. et A.E.F. des arrêtés des 31 janvier et 16 février 1956 modifient et complètent les arrêtés fixant le taux licite de la dot (*J.O. A.E.F.*, p. 270 et 472).

— Le *J.O. A.E.F.* publie (p. 459) une lettre circulaire déjà ancienne du Ministre de la F.O.M. (du 22 août 1952) concernant les jugements supplétifs ou rectificatifs d'actes d'état civil rendus par les tribunaux indigènes du premier degré et soulignant l'importance d'un contrôle très strict des déclarations servant de bases à ces jugements.

— Un arrêté du Gouverneur général de l'A.O.F. du 8 novembre 1956 (*J.O.*, p. 2149) pris en application du décret du 5 mars 1927 déterminant les pouvoirs des gouverneurs quant à l'administration de la justice, porte dispense — assez rare — en matière de mariage (levée des prohibitions de l'art. 162 du Code civil).

2° Il n'y a rien à signaler en ce qui concerne le régime des obligations.

3° En ce qui concerne la procédure civile, rappelons que l'organisation des tribunaux est recensée ci-dessus (Titre I-I-B-3°).

B. — Droit commercial

1° Diverses dispositions antérieurement applicables dans la métropole ont fait l'objet d'une extension dans les T.O.M.

— En matière de sociétés par actions, la loi du 4 mars 1943 modifiée par décret 973 du 30 septembre 1953 a été rendue applicable aux T.O.M. par le décret 1547 du 29 novembre 1955. Déjà promulgué en A.O.F. (cf. chronique 1955), il vient de l'être en A.E.F. (29 novembre 1955, *JO.* 1956, p. 9, textes joints).

Par décret 710 du 11 juillet 1956 (prom. A.O.F. le 28 juillet, p. 435; A.E.F. le 9 août, p. 1101) est abrogé l'article 12 du décret du 3 septembre 1936 rendant applicable, dans les territoires, le décret du 8 août 1935, portant création, au profit des actionnaires, d'un droit préférentiel de souscription aux augmentations de capital. Le même texte complète sur un point (article 21 : arbitrage entre obligataires et une collectivité étrangère) le décret du 13 janvier 1938 étendant outre-mer le décret du 30 octobre 1935 sur la protection des obligataires.

Le décret 620 du 20 mai 1955 complétant ce dernier texte est promulgué également en A.E.F. (le 9 août 1956, p. 1101).

— Le décret 789 du 2 août 1956 (prom. A.O.F. 14 août, p. 1626; A.E.F. le 21 août, p. 1160) rend applicable dans les territoires :

— l'article premier de la loi 148 du 25 février 1953 prévoyant que des R.A.P. aménageront la législation commerciale pour permettre l'émission par les sociétés d'obligations transformables en actions.

— le décret 811 du 3 septembre 1953 relatif à l'émission de telles obligations convertibles en actions au gré des porteurs; ne sont pas applicables cependant les articles 6, 7, 8 et 10 du décret auxquels le décret du 2 août 1956 substitue des dispositions spéciales à l'outre-mer (réglementation des délais pour l'exercice de l'option, sanctions; ces dernières sont fixées en A.O.F. par arrêté 10 septembre 1956, p. 1820).

— En ce qui concerne la vente et le nantissement des fonds de commerce, a été promulgué (A.O.F. 29 décembre 1955, *J.O.* 1956, p. 47)

le R.A.P. 1633 du 7 décembre 1955 modifiant le décret 10 mars 1936 relatif à l'application en A.O.F. de la loi de 1909 (mesures de publicité; droits et taxes, notamment au profit de l'Institut national de la propriété industrielles; émoluments du greffier).

— Quant au *nantissement de l'outillage et du matériel d'équipement*, on a dit l'an dernier que la loi 990 du 27 juillet 1955 annonçait des R.A.P. adaptant à l'outre-mer la loi 59 du 19 janvier 1951.

— Deux décrets identiques sont intervenus, n° 889 et 890 du 31 août 1956 portant R.A.P. pour l'A.O.F. (prom. 2 novembre, p. 2133 rectific. p. 2244) et pour l'A.E.F. (prom. 17 septembre, p. 1319) : bénéficiaire (vendeur ou prêteur); formalités; plaque fixée sur le matériel; régime juridique du privilège du créancier nanti.

— En matière de *crédit différé*, un décret 709 du 11 juillet 1956 a étendu aux T.O.M. les décrets 947 du 30 septembre 1953 et 627 du 20 mai 1955. Le premier avait déjà été promulgué l'an dernier en A.O.F. et le deuxième dans les deux fédérations. La promulgation du décret 709 (*J.O. A.O.F.*, p. 1433) n'apporte donc en A.O.F. aucun élément nouveau mais pourrait induire en erreur sur la date d'applicabilité du texte.

— Voir aussi ci-dessus : Titre I-I-D, Relations internationales.

2° Il n'y a pas à signaler de *dispositions nouvelles du droit métropolitain* intéressant directement les fédérations.

3° On signalera comme *dispositions spéciales intéressant l'A.O.F.* un arrêté du 14 août 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 1522) fixant les conditions d'application du décret 639 du 20 mai 1955 réglementant la vente à crédit des véhicules automobiles dans les T.O.M. (définition des véhicules; tenue du registre spécial à souche; régime juridique du gage...).

C. — Droit maritime et aérien

— Un arrêté du 22 août 1956 pris dans le cadre du décret du 21 décembre 1911 relatif à la marine marchande dans les T.O.M. (prom. A.O.F. par arrêté du 11 janvier 1912) et du décret du 15 mai 1915 fixant les zones de navigation en A.O.F., porte dérogation aux règles concernant le *commandement des navires de pêche armés* en A.O.F. lorsque la navigation a lieu dans l'intérieur des zones correspondant au petit cabotage. A défaut de titulaires des brevets réglementaires, ces dérogations pourront être accordées à des personnes ayant passé avec succès certaines épreuves dont le programme est publié en annexe (*J.O. A.O.F.*, p. 1635).

— Les tarifs d'*aconage* fixés par des arrêtés 7 juin 1951 et 16 mars 1954 ont été modifiés, en ce qui concerne Port-Gentil, par un arrêté du 5 juillet 1956 (*J.O. A.E.F.*, p. 967).

D. — *Droit international privé*

Le décret 372 du 9 avril 1956 décide la publication, dans les journaux officiels des territoires d'outre-mer et associés, en vue de son application dans lesdits territoires, de la *convention franco-britannique sur l'assistance judiciaire* et la *cautio judicatum solvi* signée à Paris le 15 avril 1936, telle qu'elle figure au décret 2053 du 6 décembre 1948.

La convention prévoit, pour les ressortissants d'un Etat sur les territoires de l'autre, l'égalité de statut en ce qui concerne la protection judiciaire des personnes ou des biens, l'accès aux cours de justice, la dispense de garantie pour les frais ou taxes judiciaires, l'assistance judiciaire gratuite (prom. A.O.F. le 20 avril 1956, p. 725; A.E.F. le 9 mai, p. 637).

Voir aussi ci-dessus : Titre I-I-D : Relations internationales.

Titre III-I au début : Droit international du travail.

III. — DROIT PÉNAL

1° Parmi les *règles du droit métropolitain étendues outre-mer* figurent un certain nombre de modifications aux articles des codes.

a) *Code pénal.*

— Loi 213 du 1^{er} mars 1956 (prom. A.O.F. 26 avril, p. 767; A.E.F. 16 mars, p. 363) rendant applicables dans les territoires d'outre-mer et associés, les dispositions de la loi du 2 août 1950 modifiant l'article 380 du Code pénal (vols entre parents ne pouvant donner lieu qu'à des réparations civiles).

— Loi 214 du 1^{er} mars 1956 (*id.*) rendant applicables sur les mêmes territoires divers textes relatifs à la répression des évasions : ordonnance du 7 octobre 1944 (art. 6 et 7); loi 340 du 14 mars 1949 modifiant les articles 237 à 241 inclus, 245 et 247 du Code pénal et l'article 5 de la loi du 27 mai 1885 sur les récidivistes.

— Loi 217 du même jour rendant applicables en A.E.F. les modifications apportés dans la métropole à divers articles du Code pénal :

ART. 174 : peines frappant les fonctionnaires et officiers publics ayant exigé ou perçu des droits non dus.

ART. 259 : usurpation de titre.

ART. 305 et 308 : peines frappant les menaces de mort ou de violence.

ART. 378 : violation du secret par les médecins.

ART. 479 : tapages injurieux ou nocturnes.

Sont rendus applicables à l'A.E.F., par la même loi, divers textes modifiant les articles 160, 177 à 180, 259, 314, 356, 357, 378 et 479 du Code pénal (*J.O.*, p. 364).

b) Code d'Instruction criminelle.

— Loi 216 du 1^{er} mars 1956 (*J.O. R.F.* 2 mars, p. 2172, prom. A.O.F. 24 juillet, p. 1365; A.E.F. 16 mars, p. 364) rendant applicables dans les territoires d'outre-mer et associés les modifications apportées dans la métropole à divers articles du Code d'Instruction criminelle (art. 66, 162, 194, 368) relatifs à la décharge de frais pour la partie civile de bonne foi, notamment si la poursuite a été intentée par le ministère public.

— Loi 1148 du 15 novembre 1956 (prom. A.O.F. 28 novembre, p. 2243; A.E.F. 28 novembre, p. 1601) modifiant l'article 640 du Code d'Instruction criminelle (prescription de l'action publique et de l'action civile pour contravention de police après une année révolue).

— Loi 215 du même jour (prom. A.E.F. 16 mars, p. 363) rendant applicables en A.E.F. et Cameroun les articles premier et 2 (ce dernier également applicable au Togo) de la loi du 22 avril 1925, modifiant les articles 174 et 203 du Code d'Instruction criminelle.

2° Les *dispositions particulières aux territoires d'outre-mer ou associés* sont les suivantes :

a) Dispositions communes à plusieurs territoires :

— La loi 353 du 27 mars 1956 (prom. A.O.F. le 17 avril, p. 722; A.E.F. le 20 avril, p. 589) porte amnistie dans divers territoires A.O.F., Togo, A.E.F. et Madagascar, pour les faits commis au cours ou à l'occasion de divers événements (notamment ceux de Madagascar en 1947-48 et de la Côte-d'Ivoire en 1949-50) quand ils n'ont entraîné qu'une condamnation à amende ou à privation de liberté ne dépassant pas quinze ans, ou une sanction disciplinaire unique ou conjointe à une sanction pénale.

— La loi 540 du 6 juin 1946 modifie l'article 22 de la loi 681 du 6 août 1953 pour l'étendre aux faits commis au cours de conflits collectifs du travail ou de manifestations sur la voie publique y relatives, qui se sont déroulés avant le 2 janvier 1956 (article premier, prom. A.O.F. le 24 août, p. 1624). Se trouvent amnistiés les dits faits ayant donné lieu à des sanctions disciplinaires à l'égard des fonctionnaires et agents publics, à l'exception de ceux constituant des manquements à la probité aux bonnes mœurs ou à l'honneur (art. 4 pub. A.O.F. à titre d'inf. p. 1732). La loi entière a été promulguée en A.E.F. le 28 juin (p. 937) y compris donc les articles 2, 3 et 5 modifiant les articles 23, 25 et 37 de la loi du 6 août 1953 (dont le texte est joint).

b) *Dispositions particulières à l'A.O.F.*

— Arrêté 24 juillet 1956 (p. 1403) rendant exécutoire une délibération du Grand Conseil modifiant sur divers points la délibération du 13 octobre 1948 modifiant le tarif des frais de justice :

ART. 2. (avant dernier alinéa). — Autorisation nécessaire du Procureur général ou même du Gouverneur général pour les dépenses extraordinaires exigées par une instruction.

ART. 41 et 43. — Indemnité de session pour les assesseurs du jury criminel.

— Arrêté 29 août 1956 (p. 1699) fixant la composition de la Commission fédérale de classement pour l'admission au bénéfice de la relégation individuelle, commission prévue par l'arrêté 3999 du 13 juillet 1951.

— Deux arrêtés du 3 septembre 1956 (*J.O. A.O.F.*, p. 1743 et 1744) créant une section de l'identité judiciaire dans le corps des Inspecteurs de Police et dans celui des Officiers de Police adjoints de l'A.O.F.

Jean BRUYAS.

LE JUGE ET LE SORCIER

LES SACRIFICES HUMAINS

L'Afrique est un des rares pays où l'on puisse encore côtoyer le surnaturel à chaque pas.

Chez « ce fidèle, en relations constantes avec les puissances de l'au-delà » (G. Hardy) qu'est le noir africain, la sorcellerie se trouve étroitement liée à chacun des actes de la vie quotidienne. Tout événement fâcheux — maladie, accident, rencontre inopinée — prend inexorablement à ses yeux un caractère métaphysique ou, pour mieux dire, magico-religieux et, par une inclination de son esprit dont Lucien Lévy-Brühl nous a décrit tous les cheminement, il en impute aussitôt l'origine à l'*animus nocendi* des vivants et des morts : ancêtres dont les mânes poursuivent le descendant qui néglige leur culte d'une vengeance inexpiable ; mais, surtout, sortilèges dont les vivants l'accablent sans répit.

Qu'un cultivateur tombe d'un arbre en faisant la cueillette de ses noix de cola, ou qu'il se trouve piqué par un serpent en traversant son champ ; qu'un chasseur se voit chargé par un buffle blessé ou piétiné par un éléphant, un pêcheur entraîné par un tourbillon fatal, et ces hommes ne sont pas le jouet d'un hasard défavorable comme nous pencherions à le croire, mais les victimes de forces occultes malignes dont il convient de découvrir l'auteur afin d'en anéantir les méfaits.

La mort elle-même ne paraît jamais naturelle à ces gens. Elle est toujours le fait de puissances maléfiques qu'il importe de découvrir au plus tôt pour les mettre hors d'état de continuer à nuire, sinon de se les concilier par des offrandes généreuses et une soumission absolue. C'est dire le rôle que, dans la société africaine, va jouer le sorcier, ce dépositaire de toutes les forces magiques qui menacent à chaque instant l'individu et du pouvoir surnaturel qu'elle confèrent.

Le sorcier. — Bien que jeteurs de sorts, voyants, devins, charmeurs, magiciens, « faiseurs de pluie », guérisseurs, exorcistes et autres médicastres soient plus ou moins « polyvalents », chacun se sentant généralement capable de déborder du cadre de sa spécialité pour empié-

ter sur le domaine du voisin (1), le sorcier occupe une place toute particulière dans la magie africaine. Grand Maître des sciences occultes, son activité est essentiellement dirigée vers le mal : il répand la maladie par envoûtement, mais peut surtout faire périr celui qu'il se propose d'atteindre en dévorant ses organes internes — cœur et foie de préférence. De là, la dénomination de « sorcier mangeur d'hommes » que certains (2) ont proposée pour le qualifier. Etre au « cœur mauvais » (3) par excellence, le sorcier procède toujours dans une intention maligne, poussé par la haine, la jalousie ou la convoitise voire, lorsqu'il se fait l'exécuteur des basses œuvres d'autrui — ce qui arrive nécessairement dès qu'il connaît une certaine notoriété — par pur esprit de lucre.

On note cependant des hypothèses où il opère à son corps défendant, sans avoir subi d'initiation préalable ni avoir manifesté son intention de s'adonner aux pratiques occultes. La coutume le tenant alors pour irresponsable, notre sorcier malgré lui en sera quitte pour réparer les dommages causés dans son état second et se faire exorciser ; ceci sans préjudice, naturellement, de l'amende qu'il aura à régler, en dépit de son irresponsabilité — heureux, en somme, de s'en tirer à si bon compte, car, nous le verrons bientôt, le sorcier « volontaire » est châtié d'une manière impitoyable.

Les exemples de cette espèce ne sont pas rares. P.M. Gamory-Dubourdeau affirme que la chose était fréquente, en 1926, chez les Tomas de la frontière franco-libérienne (4), et J. Kerharo et A. Bouquet — *op. cit.*, p. 16 — citent le cas d'un de leurs « informateurs parlant très bien le français et exerçant dans la vie courante une fonction d'intérêt général » qui avait, précisent-ils, « la fâcheuse habitude de se changer en panthère et de dévorer les troupeaux de son chef de village. Aussi, tous les deux ans environ, venait-il spontanément se mettre entre les mains du bon féticheur qui avait décelé ses coupables agissements, et il se soumettait alors à une sorte de cure de désintoxication ».

La réaction de la société indigène contre les sorciers. — La puissance maléfique qui l'anime fait du sorcier l'être à la fois le plus redouté et le plus exécré des pays noirs. Chez les Kissi (Guinée française), il

(1) Selon J. Kerharo et A. Bouquet, qui leur ont consacré une savante étude (*Sorciers, féticheurs et guérisseurs de la Côte d'Ivoire Haute Volta*, par J. Kerharo et A. Bouquet, aux éditions Vigot Frères, Paris, 1950), « les guérisseurs se recrutent le plus souvent chez les féticheurs et ceux-ci généralement parmi les sorciers repentis. Quant au diseur de choses cachées, il est plus ou moins sorcier et féticheur, tandis que le sorcier prédit plus ou moins l'avenir ».

(2) H. Labouret, *La sorcellerie au Soudan occidental*, in *Africa*, vol. VIII, 1935, p. 462.

(3) Denise Paulme, *Les gens du riz, Kissi de Haute-Guinée française*, libr. Plon, 1954, p. 209.

(4) Capitaine P.M. Gamory-Dubourdeau, *Notice sur les coutumes des Tomas de la frontière franco-libérienne*, in *Bulletin du Comité d'études historiques et scientifiques de l'A.O.F.*, année 1926, p. 302.

est considéré comme l' « ennemi de tous » (5) et s'expose, par ses pratiques, au châtement suprême. En Côte d'Ivoire et en Haute-Volta, il est également très sévèrement condamné (6). Chez les Tomas, qui habitent, comme on sait, la partie nord de la grande forêt Libérienne, le sorcier dévoilé était, il y a une trentaine d'années encore, traduit devant le Conseil des Anciens du canton et condamné à des supplices divers. Ordinairement, on l'enterrait vivant après l'avoir empalé ; d'autres fois, il était brûlé vif (7).

D'une façon générale, du reste, la simple présomption de sorcellerie suffit, pour peu qu'elle vise une personne sans défense — car, dans la société africaine comme ailleurs, tout étant équilibre de forces, on se gardera bien d'attaquer un homme en place — à déclencher la vindicte publique, et les Cours d'assises ont parfois à connaître d'exécutions sommaires ainsi commises sur des personnes accusées d'avoir recours aux sortilèges.

~ C'est ainsi qu'en 1953 comparaissaient devant la Cour d'assises du Soudan français, sous l'accusation de coups mortels sur la personne de la femme Bérévadia Saye, présumée sorcière, onze Diourous du village de Tirély (cercle de Bandiagara). Ces individus s'étaient présentés un jour à la case de Bérévadia qu'ils soupçonnaient de s'adonner à la magie noire pour obtenir d'elle la remise de ses « gris-gris ». Comme la femme répondait qu'elle n'en possédait point, ils l'entraînèrent sur la place publique, l'attachèrent à un arbre et la frappèrent sauvagement à coups de corde. Puis ils la relâchèrent, le corps ensanglanté, des lambeaux de peau arrachés. La pauvre femme, se traînant sur les genoux, parvint néanmoins à regagner sa case où ses « justiciers » se présentaient à nouveau le lendemain dans le même dessein. Devant leur insuccès réitéré, ils suspendirent cette fois leur victime à une poutre du toit, à l'aide d'une corde passée autour du cou, les pieds traînant encore à terre, et, dans cette position, la frappèrent jusqu'à ce que mort s'en suive.

A la vérité, nos inquisiteurs d'un nouveau genre n'en étaient pas à leur coup d'essai : les débats devaient révéler qu'ils faisaient depuis un certain temps régner la terreur dans la région et que trois personnes soupçonnées par eux de sorcellerie avaient préféré se donner la mort plutôt que d'affronter leurs tortures.

Plus suggestif encore est, à cet égard, le crime jugé par la Cour d'assises de la Guinée française dans sa séance du 5 juillet 1954. L'affaire a pour cadre la région de Kissidougou si parfaitement décrite par D. Paulme dans son beau livre, *Les gens du riz*. Le chef du village de Tarakoré, Fassalan Traoré, qui s'était rendu à Yombiro présenter

(5) D. Paulme, *op. cit.*, p. 209.

(6) J. Kerharo et A. Bouquet, *op. cit.*, p. 16.

(7) Cap. P.M. Gamory-Dubourdeau, *op. cit.*, p. 302.

ses condoléances à la famille de sa nièce, Sira Mara, à l'occasion du décès de celle-ci, apprend fortuitement d'un habitant de cette localité que Sira Mara n'est pas morte d'une fin naturelle mais a été « mangée » par une sorcière, la femme Bana Mansaré. Dès son retour au village, il réunit la population sur la place publique et, s'adressant plus particulièrement aux notables et à son oncle, Fayra Traoré, époux de Bana Mansaré, leur révèle ce qu'il vient d'apprendre sur cette dernière. L'infamie qui résulte de cette accusation est si grande que Fayra Traoré proclame aussitôt qu'il répudie son épouse et, de fait, poursuivant celle-ci dans sa case où elle a couru se réfugier, il la chasse impitoyablement après lui avoir retiré le pagne qu'elle porte. La pauvre femme, qui vivait avec Fayra Traoré depuis 45 ans et lui avait donné quatre enfants, s'enfonce alors dans la brousse comme une bête traquée. Elle errera ainsi, sans nourriture ni vêtement, rejeté de tous, pendant trois jours, jusqu'au moment où elle sera assaillie par cinq jeunes gens du village qui, l'apercevant, fondront sur elle, la roueront de coups de bâtons et la laisseront morte. Ces jeunes gens devaient par la suite révéler qu'ils n'avaient fait en cela qu'obéir aux ordres du chef de village qui, les réunissant le jour même des faits, leur avait déclaré : « Cette femme est une sorcière ; il faut la supprimer ; j'en prends la responsabilité » et que, de son côté, le mari leur avait affirmé, quelques heures avant le crime : « Bana n'est plus ma femme ; c'est une sorcière. Tuez-la, laissez-la en vie ; tout m'est indifférent. »

Les pratiques de sorcellerie. — En présence d'une semblable réaction de la société indigène, on peut imaginer avec quelle discrétion va procéder le sorcier. Toujours il opère en secret, et ce secret, « scellé dans le sang au cours d'une initiation particulièrement longue et discrète » dont J. Kerharo et A. Bouquet ont pu néanmoins percer à jour les rites essentiels (8), s'étend jusqu'à la mort.

Il ne peut être reconnu que par ses pairs. De là, la difficulté qu'éprouve le profane à découvrir s'il a réellement affaire à un sorcier et J. Kerharo et A. Bouquet eux-mêmes, qui cependant les ont approchés de fort près, ont dû confesser leur ignorance à cet égard. « Pendant trois ans, relatent-ils, nous avons vécu la vie indigène au sein des villages et des campements, couchant dans les paillotes, mangeant la cuisine locale, courant la brousse ou la forêt avec des féticheurs dont on peut assurer que nombre d'entre eux étaient sorciers ; mais nous n'avons jamais pu avoir une confession vraiment complète, nos informateurs ayant toujours, selon leurs propres expressions, « refusé de manger la viande » (9).

Dans la pratique, on a recours, pour dévoiler le sorcier, à des spécialistes : marabouts ou devins qui « voient » les « choses cachées » et

(8) V. à ce sujet : J. Kerharo et A. Bouquet, *op. cit.*, p. 17 et 18.

(9) J. Kerharo et A. Bouquet, *op. cit.*, p. 17.

sont capables de déceler les procédés de la magie noire. Le sorcier découvert, il restera encore à combattre ses maléfices, pratique dans laquelle les voyants — que l'on appelle alors : « chasseurs de sorciers (10) » ou « contre-sorciers (11) » et qui ont nécessairement reçu une initiation préalable aux rites de la sorcellerie — acquièrent parfois une très grande réputation.

Pour s'assurer une complète clandestinité, le sorcier travaille toujours dans l'obscurité (12). La nuit est son royaume. Doué du pouvoir surnaturel d'abandonner son enveloppe charnelle, il laissera son corps dormir tranquillement au logis, et son « double » s'en ira sous son aspect habituel pratiquer ses rites magiques. D'autres fois, c'est en empruntant la forme d'un autre homme ou métamorphosé en animal (hyène, panthère, rat, antilope, etc.) qu'il ira participer à ses expéditions nocturnes. Selon la croyance populaire, il affectionnerait particulièrement, semble-t-il, de se changer en hibou et, perché sur un arbre à proximité des maisons, il guetterait sa proie insouciante pour exercer ses sortilèges.

Certains auteurs, avons-nous dit, proposent, afin de distinguer les sorciers des magiciens, d'appeler les premiers « sorciers mangeurs d'hommes » en raison de la fatale propension qui les pousse à pratiquer l'anthropophagie. Comme le fait observer H. Labouret (13), qui est, à notre connaissance, l'inventeur de cette expression, il s'agit là d'une anthropophagie très particulière puisque, le mot « manger » revêtant, aux yeux de l'Africain, une signification tout à fait spéciale, lorsque le sorcier dévore sa victime, ce n'est pas nécessairement à un repas de chair humaine au sens physique du mot qu'il procède ; il peut tout aussi bien, lui ou son « apparence », se borner — et c'est, fort heureusement, généralement ainsi qu'il procède — à « manger » le « double » de la personne qu'il se propose d'atteindre. On sait en effet que, selon la croyance populaire, le sorcier, être à la puissance infinie, possède le pouvoir de « manger » à distance sa victime. Sur le moment, celle-ci ne s'en portera pas plus mal pour autant. Elle continuera à vaquer à ses occupations habituelles sans même s'apercevoir du coup qui lui a été porté. Mais nul n'ignore en pays noir que sa fin est désormais prochaine : peu à peu ses forces l'abandonneront et, un beau jour, elle ira rejoindre les mânes de ses ancêtres.

Jusqu'à présent la justice française, qui n'a pas les mêmes raisons que les noirs de croire à la vertu infailible du sorcier de faire périr à distance ses victimes, n'a pas eu à connaître — tout au moins tant que le thaumaturge n'ajoutait pas le coup de main qui permettait au

(10) D. Paulme, *op. cit.*, p. 199.

(11) H. Labouret, *op. cit.*, p. 468.

(12) En dialecte Poular, le sorcier s'appelle « Soukouniabe », ce qui veut dire : « l'homme qui travaille dans l'ombre ».

(13) H. Labouret, *op. cit.*, p. 462.

maléfice annoncé d'aboutir plus sûrement — d'affaires de cette nature. Par contre, fort nombreuses sont, de nos jours encore, les causes où un homme ayant été tué, le sorcier est à l'origine du meurtre. ✓

Sans vouloir aborder ici les forfaits des sorciers métamorphosés en bêtes (hommes-panthères, hommes-caïmans, hommes-serpents) que nous réservons pour une prochaine étude, nous nous bornerons à examiner dans cette chronique les sacrifices humains.

*
**

Pour ses macabres pratiques, la sorcellerie a besoin de sang humain ; c'est un fait avéré. Mais, lorsqu'un individu tombe sous le couteau du sorcier ou qu'il est exécuté par les hommes de main de quelque potentat en frénésie de magie noire, il ne faudrait pas croire que c'est nécessairement pour servir de mets principal aux repas rituels. Le sang comme la chair de cet homme peuvent être destinés à bien d'autres usages.

Il est une croyance tout d'abord qui a généralement cours dans les milieux africains — tout au moins fétichistes — c'est que la graisse et le sang humains possèdent des vertus magiques ; et D. Paulme a pu citer à cet égard le cas d'un chef, en pays Kissi (Haute-Guinée), qui faisait une consommation insolite du sang et de la graisse de ses victimes pour accroître ses forces physiques déclinantes. « Encore en 1946, note-t-elle, des assassinats répétés d'individus plus ou moins esseulés (voyageurs, femmes, orphelins) ont pu être rattachés à la personne d'un vieux chef très redouté, aujourd'hui décédé : celui-ci, à mesure qu'il avançait en âge estimait avoir besoin de plus de *kowà* (pluriel de *koma*, sangs), en l'espèce graisse et sang humains, dont il se frottait pour raffermir ses forces défaillantes : il entretenait à cet effet une équipe de tueurs spécialisés (14). »

Plus fréquent est l'emploi, dans les milieux qui pratiquent la magie noire, de la chair et du sang humains pour établir et conserver le pouvoir actif des fétiches (*gris-gris sanguinaires*) ou pour calmer les esprits (crimes rituels).

I. — LES GRIS-GRIS SANGUINAIRES.

On sait quel instrument puissant — et vénéré — le fétiche peut constituer aux yeux de ces peuplades. Pour s'assurer le pouvoir ou pour le conserver, les chefs, notamment, achètent à prix d'or des « gris-gris » tout puissants, et nous verrons avec quel soin religieux est gardée, chez les « hommes-panthères », la marmite fétiche où les ancêtres

(14) D. Paulme, *op. cit.*, p. 183.

ont fait cuire puis bu et mangé le sang et la chair de leurs victimes. Or, le pouvoir qui réside en lui dépendant des vies qui le composent, le fétiche ne conservera son efficacité qu'autant qu'il aura reçu à intervalles réguliers des offrandes de chair et de sang humains. De là, les assassinats en chaîne qu'est conduit à commettre le possesseur de ce redoutable talisman. Les annales judiciaires abondent en crimes de ce genre.

Nous nous bornerons à rapporter ici deux cas de cette espèce, deux cas pris parmi tant d'autres, mais qui nous ont paru particulièrement typiques. Tous deux se sont déroulés dans la région de Macenta qui constitue l'un des foyers les plus actifs du fétichisme.

Le premier remonte à l'année 1941. Il a pour cadre le canton de Ziamà, situé à la limite du Libéria, dans cette région forestière demeurée longtemps sans communication avec l'extérieur et où les habitants possèdent une mentalité des plus primitives.

< Le dimanche 11 mai 1941, le jeune Zobada Soropogui, du village de N' Goba, canton de Ziamà, se rendant à Fassangouni, remarquait, sur le bord du sentier qu'il suivait en compagnie de sa nièce, des traces de piétinement, « comme si, préciserait-il, des animaux s'étaient battus pendant la nuit ». Intrigué, il s'enfonça dans la brousse et ne tarda pas à découvrir le cadavre d'une femme couché sur le dos, la tête appuyée contre un arbrisseau autour duquel les cheveux se trouvaient liés, la jambe droite ramenée en arrière et attachée par une liane au même arbre, mais un peu plus haut que la tête.

Il s'agissait manifestement d'un crime, et Zobada rentra précipitamment à Fassangouni avertir le chef du village de sa découverte. Celui-ci en informa ses collègues des villages avoisinants, de même que le sergent des partisans qui se trouvait précisément en tournée dans la région. L'enquête qui fut alors ouverte par ce dernier ne donna aucun résultat : on ne parvint même pas à identifier la victime.

Le commandant du cercle de Macenta se saisit, sur ces entrefaites, de l'affaire. Mais il ne fut pas plus heureux. Pendant plus de six mois, l'enquête piétina. Partout c'était le silence.

Ce fut alors que le chef du village de Makobo eut l'idée de faire prêter à ses administrés le serment prévu par la coutume : chacun devait jurer, sur une noix de cola blanche, qu'au cours de l'année écoulée il n'avait commis aucun crime. Arrivé à son tour de jurer, l'un des habitants du village, Ouy Zézé, révéla qu'avec trois de ses camarades il avait, au cours des mois précédents, été sollicité par un chef de lui procurer, sous promesse d'une somme de 1.000 francs, une victime humaine. Mais il refusa de livrer le nom de ce chef ainsi que celui de ses camarades et affirma que, quant à lui, il avait purement et simplement décliné l'offre qui lui avait ainsi été faite. Longuement interrogé par le commandant de cercle, l'homme qui était suspect à plus d'un

titre finit cependant par révéler le nom d'un des auteurs du crime : Mounian Béavogui.

Dès cet instant l'affaire prit une autre tournure. Mounian Béavogui ne fit, en effet, aucune difficulté pour reconnaître qu'il avait pris part à l'assassinat de la femme et dénonça ses complices : Koffa Kolivogui, Vélyoize Béavogui et Yagbaoré Doré Béavogui. Interrogés, ces derniers avouèrent à leur tour leur participation au crime ; mais tous les quatre affirmèrent que c'était sur les ordres exprès du chef de canton, Ouogbo Béavogui, qu'ils avaient agi.

On sut alors que, depuis plus de vingt ans, un sorcier terrorisait par ses pratiques les chefs du canton de Zياما. Il était parvenu à subjuguier le père du chef du canton du moment et en avait fait un adorateur de son fétiche. Ce fétiche passait pour dispenser force, puissance et bonheur à qui le servait ; mais, déité tyrannique, il exigeait en retour que chaque année une victime humaine lui fut offerte en holocauste.

Le vieux chef disparu, Ouogbo Béavogui lui succéda. Comme son père, il fut chef de canton et, comme lui, disciple idolâtre du fétiche au culte duquel il avait été initié de longue date et à qui, fidèlement, il se mit en devoir de fournir son tribut annuel de vies humaines. Les crimes demeurant impunis, pour le nouveau chef la puissance du fétiche ne pouvait faire de doute. Pour s'approvisionner en chair humaine, il s'adjoignit bientôt une équipe de tueurs qui portaient à la recherche de victimes dès que le maître du fétiche réclamait l'offrande rituelle.

C'est ce qui s'était produit en mai 1941, et c'est ainsi qu'un beau matin Yagbaoré Doré Béavogui et Mounian Béavogui, amis intimes de Ouogbo Béavogui et affiliés à la secte de son fétiche, ainsi que Vélyoize Béavogui et Koffa Kolivogui, ses domestiques, partirent à la recherche d'une victime humaine. C'était le jour du marché de Fassangouni. Ils s'embusquèrent sur une piste conduisant au village et attendirent la venue d'un passant isolé. Ils virent défiler de nombreuses personnes ; mais toutes en groupe. Il fallait attendre. Enfin, une femme seule survint, portant à la main un instrument de musique de fabrication indigène : une simple calebasse recouverte d'une peau de biche d'où pendaient des cauris. Mounian et Yagbaoré la connaissaient : c'était une libérienne du nom de Boorou Touliama, veuve d'un chef de guerre, qui, pour gagner sa vie, mettait en pratique ses talents de musicienne et parcourait le pays Toma. Elle était donc étrangère à la région et sa disparition ne pouvait que passer inaperçue ; de plus, c'était une femme âgée qui ne devait présenter que peu de résistance. C'était une proie rêvée.

A peine l'a-t-il aperçue que Mounian sort de sa cachette et va à sa

rencontre. La femme ne manifeste aucune surprise. Elle échange avec lui des paroles de bienvenue. Après quelques instants de conversation, Mounian s'étant assuré d'un œil rapide qu'aucun témoin n'est en vue lui assène un violent coup de gourdin sur la tête. Boorou Touliama s'écroule sans un mot. Koffa et Véloyoize accoururent alors et l'achèvent à coups de bâtons. La scène n'a duré que quelques secondes, et déjà le cadavre de la femme est entraîné vers la brousse.

Là, les quatre hommes l'étendent sur le dos et, à l'aide des cheveux lient la tête à un arbrisseau. Pour pouvoir lui enlever plus facilement les parties sexuelles, ils attachent au même arbre une des jambes. C'est dans cette position que Mounian qui, étant le plus âgé est considéré comme le chef de l'expédition — car l'Africain, en toute circonstance, conserve le sens de la hiérarchie — prélèvera la peau du front, des coudes, des talons et du pubis. Leur sinistre besogne accomplie, les quatre individus abandonnent le cadavre sans l'enterrer et, s'étant séparés, ils rentrent dans leurs villages respectifs en empruntant des pistes forestières d'eux seuls connues. Véloyoize est chargé de porter à Ouogbo le précieux butin. Il se rend à Soundédou et, en l'absence du chef, il le remet à Kolébada, gardien du fétiche.

Le cadavre de Boorou Touliama devait être découvert le lendemain, dans les conditions que nous avons relatées.

Inculpé, Ouogbo commença par nier. Il prétendit que c'était là un complot ourdi contre lui pour le faire révoquer. Pressé de questions, il finit pourtant par passer aux aveux et donna même — fait exceptionnel — une description assez précise du fétiche : une calebasse avec deux cuillers et, dans le récipient, le « médicament » composé de cendres en tas et de débris humains frottés d'huile. Mais, pour tenter de se disculper, il soutint qu'il avait agi sous la contrainte du Maître du fétiche, Kolébada, qui, l'ayant initié, avait tout pouvoir sur lui et avait exigé ce sacrifice. Ainsi que cela se produit généralement en ces sortes d'affaires où l'on voit, presque à tout coup, le porteur du secret magique disparaître mystérieusement dès qu'il se trouve dangereusement impliqué dans un procès, Kolébada, accusé d'autres assassinats relevant du Tribunal criminel, mourut subitement. Il ne put de ce fait être poursuivi dans cette affaire qui fut jugée par la Cour d'assises de la Guinée, le 28 octobre 1942. Seuls, du reste, comparaissaient à l'audience, Mounian, Koffa et Véloyoize. Quant à Ouogbo Béavogui, il avait réussi à s'évader au cours de l'enquête préliminaire et, d'après les informateurs, à s'enfuir au Libéria où, selon toute probabilité, il court encore...

C'est devant cette même Cour d'assises de la Guinée que devait être évoquée, onze ans plus tard — le 30 juin 1953, exactement — la seconde affaire. Cette cause présente de nombreuses analogies avec la précédente. Ici encore, un chef de canton est le plus grand ordonnateur

du sacrifice, et on demeure sidéré par le nombre des victimes que le sanguinaire potentat a pu, en quelques années, faire immoler.

Le 17 mai 1950, un habitant de Panciazou, localité située dans le canton de Farakoro (Guinée française), disparaissait mystérieusement : il était parti seul en brousse et, le soir venu, il n'était pas rentré. Les habitants du village avaient aussitôt organisé une battue pour tenter de le retrouver ; mais en vain.

Au même moment et dans le même canton, mais dans le village de Foolou, cette fois, disparaissait également, et dans des circonstances semblables, le nommé Sékioli Sovogui. Les recherches pour le retrouver s'étaient, comme pour Koly Guilavogui — c'était le nom du premier disparu — avérées infructueuses.

Devant cette double disparition suspecte, deux gendarmes se rendirent immédiatement sur les lieux et là, ils apprirent par la rumeur publique qu'on se trouvait en présence de crimes dits rituels. Mais si certains témoins entendus alors vinrent confirmer le fait, aucun d'eux ne porta d'accusation précise contre quiconque. Ils laissèrent simplement entendre que des fétiches exigeant des sacrifices humains étaient détenus par certains chefs et que, depuis la nomination à la tête du canton de Farakoro du chef actuel, Koma Koïvogui, de nombreuses et mystérieuses disparitions de personnes s'étaient produites. Ce dernier protesta de son innocence et, tout naturellement, comme Ouogbo Béavogui onze ans plus tôt, invoqua le mobile politique pour réduire au silence ses accusateurs.

Cependant, les cadavres des deux disparus du 17 mai 1950 ayant été retrouvés, le docteur commis pour procéder à leur autopsie devait faire de troublantes découvertes. Il constatait que tous deux portaient de nombreuses mutilations et des prélèvements de chair suspects. C'est ainsi qu'on avait scalpé le front et le crâne de Koly Guilavogui à qui on avait, en outre, sectionné les organes génitaux et la peau de la plante des pieds, et, qu'en ce qui concerne Sékioli, on avait prélevé des lambeaux de chair au milieu de la cuisse gauche.

Sur ces entrefaites, les accusations précises portées contre le chef de canton par l'un de ses domestiques, récemment congédié, Koïvogui Bakari, devaient venir confirmer l'hypothèse de sacrifices humains commis à des fins rituelles par Koma Koïvogui et ses gens.

Koïvogui Bakari révéla en effet que, dès 1942, alors qu'il était au service du chef de canton, il avait été amené à porter à son maître quelques morceaux de chair provenant d'un individu assassiné à Bôo par un nommé Kova et que, la même année, il avait, en outre, à l'instigation du chef de canton, fait assassiner un certain Barré. Il citait également d'autres meurtres dont lui et les hommes de Koma Koïvogui s'étaient rendus coupables, sur l'ordre de ce dernier.

Les précisions qu'il apportait sur l'exécution et le but de ces crimes ne laissaient pas d'être fort impressionnantes : le chef de canton, Oye Oyara, détenait au Libéria, pour le compte de Koma Koïvogui, trois fétiches dont le principal, le « Koko Zari », dispensait popularité et considération. Mais, naturellement, comme tous les fétiches de cette espèce, pour être efficace le « Koko Zari » exigeait de fréquents sacrifices humains. A intervalles réguliers, des émissaires de Oye Oyara franchissaient donc la frontière franco-libérienne pour venir réclamer à Koma Koïvogui les offrandes de chair nécessaires à la vie spirituelle du « gri-gri ». Dès l'arrivée des envoyés, Koïvogui lançait ses gens à la recherche de victimes. Le choix de celles-ci arrêté, le sacrifice s'accomplissait selon un cérémonial rigoureux, car, s'il était assoiffé de sang, le « gri-gri » était aussi fort exigeant sous le rapport du rite. L'exécution devait se faire à l'aide du bâton-fétiche appelé « Sali-Ouli », et les prélèvements avec un couteau spécial, également consacré, le « Sali-Owaye ». Les morceaux réservés à l'idole étaient nettement définis et leur enlèvement fixé selon un ordre précis : sectionnement de la peau de la plante du pied gauche, en premier lieu, puis du pied droit ; prélèvement cutané de la cuisse gauche, puis de la cuisse droite — ces deux morceaux pris aux endroits où les cuisses frottent contre la verge — et, enfin, ablation de la peau des aisselles en commençant par la gauche.

L'instruction, fort longue — elle dura deux ans ! — révéla que six personnes étaient ainsi tombées, de 1942 à 1950, soit pendant huit années, sous le gourdin des tueurs de Koma Koïvogui. Entre temps, trois de ces tueurs : Koïvogui Kouloboy, Guilavogui Aboiboy et, naturellement, Bakari Koïvogui, qui sans doute avait eu le tort d'avoir la langue un peu longue — lui seul avait « parlé » — mouraient en prison.

Finalement, c'est dix accusés seulement qui furent renvoyés devant la Cour d'assises de la Guinée, en son audience du 30 juin 1953. Parmi ceux-ci, deux étaient en fuite — les émissaires d'Oye Oyara — et la Cour d'assises, tenant compte sans doute du fait que de bons renseignements étaient fournis sur les autres accusés, les condamna à des peines allant de 6 à 12 ans de travaux forcés. C'était, évidemment, pour Koma Koïvogui — qui tout de même avait été frappé plus durement que les autres : 12 ans au lieu de 6 et 8 ans de travaux forcés — régler à bon compte ses crimes envers la société, d'autant que tous les meurtres qu'il avait commis n'avaient sans doute pas été découverts. Mais nous touchons ici à l'éternel mystère de la conscience des juges et ce mystère est encore plus déconcertant lorsqu'il s'agit du verdict des jurys d'assises !...

II. — LES CRIMES RITUELS.

Dans une note fort savante et qui, à notre connaissance, est demeurée inédite, R. Bouys (15) a pu excellemment définir le crime rituel comme le meurtre accompli pour calmer l'esprit ou les esprits par un sacrifice humain.

Ce meurtre, selon lui, ne serait pas un acte de vengeance ou, lorsqu'il concerne une femme, de sadisme, mais le simple « accomplissement d'une sorte de devoir social, tribal en l'espèce ». Et les exemples de sacrifices rituels que cite cet auteur prouvent bien qu'effectivement il s'agit en l'occurrence de l'exécution d'une obligation *sociale* où le meurtrier se fait l'instrument de la pensée collective de la tribu plus que de la perpétration d'un crime individuel au sens que notre droit attache à cette expression : « A T..., en 193..., note-t-il, une jeune fille est immolée à l'esprit de la tribu. Cela se passe à quelques kilomètres seulement du centre européen. Il convenait d'apaiser cet esprit, de se le rendre favorable.

« A S. P., on sait confidentiellement (même époque) que la tribu riveraine du fleuve du même nom est inquiète et souffre parce qu'elle n'a pas fait de sacrifice humain, à son génie, depuis plusieurs années. Un homme est trouvé mort sur le bord de la mer, c'est le sacrifié. Il n'y a pas de rapport objectif entre le ou les sujets du crime et leur objet, la victime. Il s'agit d'un crime rituel (16) ».

La conséquence logique de cela, R. Bouys la dégage fort judicieusement. C'est que, dans le crime rituel — et ici il fait sienne la thèse du déterminisme social de Durkheim et de son école, notamment de Lévy-Brühl, mais surtout celle de P. Fauconnet (17) sur la responsabilité — le meurtrier n'étant que l'exécuteur des volontés du groupe, le crime n'est pas dans sa personne, mais dans la société. En d'autres termes, sa responsabilité ne serait pas engagée.

Inutile de dire que ce n'est là qu'une discussion purement spéculative. En fait, l'intérêt de la société s'opposant à ce que l'ordre public soit troublé par toute atteinte à la vie des personnes, automatiquement, dès qu'il y a meurtre, l'action publique est mise en mouvement contre l'auteur du crime, ce crime fut-il spécifiquement rituel, au sens étroit que R. Bouys paraît vouloir donner à l'expression, c'est-à-dire le meurtre fut-il commis pour apaiser l'esprit de la tribu — quitte ensuite aux juges à nuancer l'application de la peine par le jeu des circonstances atténuantes.

(15) R. Bouys, *Des crimes rituels*, 1943, Doc. I.F.A.N., XIV-7, n° 25.

(16) R. Bouys, *op. cit.*

(17) Paul Fauconnet, *La responsabilité, Etude de sociologie*, Paris, 1920.

La pratique judiciaire ne s'est d'ailleurs pas cantonnée à l'interprétation restrictive que, par les exemples qu'il cite, R. Bouys semble vouloir donner à sa définition. Pour elle, il y a crime rituel non seulement lorsque le sacrifice humain a été consommé à des fins sociales, pour apaiser l'esprit du groupe, mais toutes les fois que le meurtre a été perpétré pour satisfaire à un rite de sorcellerie.

La Cour d'assises de la Guinée a eu récemment à juger l'un des plus curieux meurtres rituels que les annales judiciaires aient eu à enregistrer depuis longtemps. C'est par la relation de ce procès sensationnel qui éclaire d'un jour tout particulier la question des sacrifices humains que nous voudrions terminer la présente chronique.

Ici encore, le principal acteur du drame est un chef de canton, un chef minuscule par la taille — à l'audience, ce petit corps ridé, prématurément vieilli, paraîtra ridicule — mais considérable par l'ambition. L'autre acteur, dont le rôle n'est pas moindre, est un vieux routier de la sorcellerie qui, déjà avant l'arrivée des Français, procédait comme Grand Maître aux sacrifices humains. A côté de ces premiers rôles, des personnages de moindre envergure : les hommes de main. Le lieu du crime est loin d'être banal : c'est la montagne G'ban, située près du village de Bossou (cercle de N'Zérékoré, Guinée française), montagne couverte d'une forêt vierge qu'habitent les chimpanzés sacrés. On accède à son sommet par des pistes sinueuses qui, toutes, aboutissent à l'autel des sacrifices où, de temps immémoriaux, bêtes et gens ont été immolés. Cet autel surplombe le village.

Mais laissons la parole au principal héros de cette tragédie à l'antique, à Gonga Doré, le chef de canton accusé n° 1 qui, une fois entré dans la voie des aveux, ne se départira plus, même devant ses juges, d'une rude franchise. A l'audience du 16 mai 1955 où il comparait avec ses quatre co-accusés, il expliquera d'une voix ferme :

« J'ai été nommé chef du canton de Manon en 1946. Je succédais à mon père. Nianga Zéré, qui fut chef de guerre et sacrificateur, m'a initié, comme tous ceux, ici, qui ont participé au crime, à ses pratiques magiques. Bien que j'aie 47 ans accomplis, je n'ai terminé que dernièrement mon initiation. Quand on est initié, on doit une obéissance totale à son initiateur. Je devais donc obéir à Nianga Zéré, d'autant que celui-ci était fort redouté — encore plus que moi ! — à cause sans doute de son pouvoir magique.

Depuis plusieurs années, il ne cessait de me répéter que mon père ne devait l'immense autorité que nous lui connaissions qu'à la pratique des sacrifices humains et, chaque fois, il me conseillait, pour acquérir une réputation semblable, de suivre son exemple, et d'immoler un être humain à sa mémoire. Je finis par céder.

Au cours d'une nuit du mois de mars 1953, je réunis chez moi, en

comité secret, Dongo Bamgbé, Tiagba Térémo, mon frère Gonoti Doré et, naturellement, Nianga Zéré. Je les mis au courant de mes intentions et leur proposai de sacrifier Brahima. J'avais fait choix de Brahima comme victime, parce qu'il était âgé et étranger au pays et qu'ainsi nous ne courions que peu de risques d'être pris. Brahima était, en effet, un vieux marabout malinké qui parcourait le canton depuis dix ans. Je lui faisais du bien. Tous acceptèrent. Je dis alors à mes trois acolytes, Dongo Bamgbé, Tiagba Térémo et Gonoti Doré, d'aller sur la montagne sacrée et de m'attendre là où j'avais l'habitude de faire les sacrifices. Resté seul avec le vieux sacrificateur, nous allâmes voir Brahima que j'invitai à nous accompagner en brousse pour y placer des pièges. Il accepta sans méfiance car nous avions l'habitude de chasser ensemble la nuit. Arrivés sur la piste, non loin du lieu des sacrifices, je vis mes trois aides assis à terre. Je leur dis : « Le voici ». Ils se levèrent aussitôt et entourèrent la victime. Nianga Zéré, qui portait ses « gris-gris » et était armé d'un gourdin leur dit : « C'est mon affaire ! ».

Brahima avait tout compris ; mais il ne bougeait pas.

Nianga Zéré, aidé de mon frère, rabattirent son « boubou » sur sa figure et lui lièrent les bras le long du corps. Puis Nianga Zéré m'invita à appliquer mes mains sur son dos et à formuler mes vœux. Je m'exécutai et, les mains apposées sur les épaules de Brahima, j'invoquai les mânes de mon père en ces termes : « Mon père Goba, j'immole Brahima en ta mémoire afin que je sois puissant, que mon canton reste calme à mon commandement, que je jouisse d'une bonne santé et d'une longue vie et que j'aie beaucoup d'enfants. »

Dès que j'eus prononcé ces paroles, Nianga Zéré porta à Brahima trois coups de bâton : l'un sur la tête, l'autre à la nuque et le troisième aux vertèbres lombaires. Brahima s'affaissa sans prononcer une parole. Il était mort. Je dis aux autres de partir et traînai le cadavre quelques mètres plus loin, là où mon père avait l'habitude de faire ses sacrifices. Je l'abandonnai alors sans me livrer à aucun rite. J'ignore ce qu'il est devenu par la suite. »

Une telle franchise motiva sans doute une certaine indulgence de la part du Ministère public qui, dans son réquisitoire, ne devait demander que la peine des travaux forcés contre Gonga Doré. La Cour d'assises ne crut pas devoir le suivre et, quelques instants plus tard, rapportait un verdict condamnant Gonga Doré à mort. Une peine semblable était infligée à Nianga Zéré, tandis que les autres accusés étaient condamnés aux travaux forcés à temps.

C'était faire une sévère mais bonne justice. C'était apporter aux populations de Manon un verdict d'apaisement, car les agissements du chef de canton n'avaient pas été sans déclencher — en sous cape, natu-

rellement — un sursaut des consciences. Nous n'en voulons pour preuve que l'émoi que souleva l'arrivée des gendarmes venus enquêter, un an après les faits, sur la disparition du marabout « étranger » : « Malgré la grande discrétion observée sur cette affaire, notent-ils en leur procès-verbal, dès notre arrivée à Bosson, nous acquérons la certitude que le motif de notre déplacement est connu... ». Décidément, et c'est là une conclusion assez réconfortante tout de même qu'il convient de dégager, il est bien révolu ce temps où, comme dans la fable, les braves gens africains en étaient réduits à dire à leurs sanguinaires roitelets :

« Vous leur fîtes, Seigneur,
En les tuant,
Beaucoup d'honneur ».

E. RAU,

Conseiller à la Cour d'Appel de Dakar.

LA DÉTERMINATION DU PRIX DES LOYERS D'HABITATION EN A. O. F.

AVANT-PROPOS

Faisant suite au décret du 15 novembre 1947, le décret 52-764 du 30 juin 1952 (1) a réalisé en A.O.F. une codification du régime des loyers d'habitation analogue à la loi du 1^{er} septembre 1948 applicable dans la Métropole.

Directement inspiré de cette loi, il se proposait les mêmes objectifs et répondait aux mêmes nécessités.

La première difficulté consistait à enrayer la crise du logement qui sévissait outre-mer, spécialement dans les grandes villes dont la population augmente sensiblement d'année en année. Impressionné sans doute par cet afflux vers les centres et pour faire face aux exigences de l'urbanisme, le législateur a été amené à favoriser la construction de nouvelles habitations collectives et tenté de décourager les propriétaires de taudis.

Pour ce faire, il se devait de procéder à une nouvelle réglementation des loyers. Une politique d'urbanisme ne peut exister si les capitaux investis dans les constructions ne sont rémunérés déceimment.

Cette rémunération devait être assurée de façon automatique et autoritaire par l'introduction en A.O.F. de la méthode de calcul du loyer par la surface corrigée. En ce qui concerne le calcul lui-même du montant du loyer, les auteurs du décret ont posé quelques règles et laissé à l'autorité locale le soin de les mettre en application dans plusieurs arrêtés (2).

(1) *J.O. A.O.F.*, 23 août 1952, p. 1162.

(2) Les arrêtés réglementant les locations à usage d'habitation sont, pour Dakar, les suivants :

A 1863 A.E. du 20 mars 1953, *J.O. Sénégal*, 21 mars 1953, p. 251.

A 8011 A.E. du 28 décembre 1953, *J.O. Sénégal*, 29 décembre 1953, p. 1324.

A 2012 A.E. du 12 avril 1955, *J.O. Sénégal*, 28 avril 1955, p. 444.

A 1961 D.S.E.P.C. du 23 mars 1956, *J.O. Sénégal*, 5 avril 1956, p. 337.

A 612 D.S.E.P.C. du 29 janvier 1957, *J.O. Sénégal*, 11 avril 1957, p. 366.

Dans ses dispositions étrangères au calcul du loyer, le décret du 30 juin 1952 a édicté un certain nombre de mesures concernant la prorogation des baux, la révision des loyers, le maintien dans les lieux et la répression des infractions à cette législation.

Trop timide ou insuffisant dans ses efforts pour encourager le développement de vastes buildings, le décret du 30 juin 1952 a été remplacé, dans certaines de ses dispositions, par le décret 54-1105 du 10 novembre 1954 (3) qui permet de faire entrer en ligne de compte pour le calcul du loyer la valeur de la totalité du terrain qui entoure la construction. Sous l'empire du décret du 30 juin 1952, le législateur avait imposé une double limite. D'une part, « la superficie excédant 250 % de la superficie bâtie » n'était « décomptée que pour la moitié de sa valeur » ; d'autre part, « en aucun cas le terrain ne pourra être compté pour une valeur supérieure au tiers de la construction ».

En abrogeant ces deux dispositions qui établissaient une certaine corrélation entre l'importance ou la valeur du terrain nu avec celle de la construction, le décret du 10 novembre 1954 a frappé lourdement les occupants de villas qui paient un loyer proportionnellement plus élevé que les locataires de locaux collectifs.

Il semble que ce texte ne soit qu'un procédé d'expropriation destiné à expulser les occupants de villas que leur propriétaire voudrait voir démolir pour édifier à leur place une vaste construction de rapport. En effet, le preneur auquel on réclame un loyer d'autant plus important que la superficie du terrain est plus grande — loyer qui souvent est hors de proportion avec la valeur du local occupé — est contraint au déguerpissement ; son départ des lieux permet d'entreprendre immédiatement les travaux de démolition de l'immeuble sans attendre les lenteurs d'une procédure aux fins de reprise.

Ce texte est le seul qui ait modifié le décret du 30 juin 1952 en supprimant certaines de ses dispositions portant sur le calcul du prix et en ajoutant un cinquième alinéa à l'article 11, autorisant le juge, saisi à la requête de la partie la plus diligente, à fixer un loyer provisoire payable pendant toute la durée de l'instance.

Il convient de remarquer que le décret du 30 juin 1952 ne reproduit pas toutes les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948. Il n'exclut pas de son champ d'application les locations construites postérieurement à sa promulgation et il est applicable à toutes les localités sans distinction du chiffre de la population.

Après aperçu très sommaire du texte, il convient d'examiner les difficultés auxquelles a donné lieu son application, dans le ressort de la Cour d'appel de Dakar, du moins.

(3) *J.O. A.O.F.*, 11 décembre 1954, p. 2069. Voir aussi l'arrêté 2431 S.E.T. du 22 mars 1956 pris pour l'application de ce décret, publié au *J.O. A.O.F.*, 31 mars 1956, p. 593.

1. — *Compétence et procédure.*

Le législateur a cru pouvoir régler les questions de compétence et de procédure par un seul article ainsi conçu : « Toute contestation concernant les loyers sera soumise au Président de la juridiction de première instance ou au juge délégué par lui à cet effet ».

Il paraît acquis, bien qu'il n'y ait aucune jurisprudence sur ce point, que le juge des loyers ne soit compétent, malgré la généralité des termes de l'article 13, que pour statuer sur la fixation du montant du loyer et le cas échéant, sur son point de départ. Le Tribunal restera compétent pour connaître des autres dispositions du décret.

Le texte est muet sur la procédure à suivre devant la juridiction des loyers. Un arrêt du 27 mai 1955 (4) a fort heureusement suppléé à ce silence du législateur, et décidé que faite par le décret du 30 juin 1952 d'avoir prévu en matière de loyers des dispositions particulières quant aux forme et délai d'appel, ces forme et délai ne sauraient être soumis qu'aux règles du droit commun édictées en A.O.F. par l'article 36 du décret du 10 novembre 1903 maintenu en vigueur par le décret du 22 juillet 1909, réorganisant la Justice française en A.O.F.

Il résulte donc de cet arrêt que la procédure à utiliser en matière de fixation du prix du loyer est celle de droit commun. Si le juge peut être saisi par un exploit d'huissier, il l'est aussi et c'est la procédure très généralement adoptée, par la comparution personnelle des parties qui se présentent à la suite de la convocation par lettre recommandée, qui leur a été notifiée.

Au cas de non comparution de l'une d'elles, il ne reste qu'à radier l'affaire et à citer la partie défaillante par exploit d'huissier, pour obtenir éventuellement, un jugement par défaut.

En l'absence de dispositions précises dans le texte, il n'est pas possible de statuer, comme le précise la loi du 1^{er} septembre 1948, en la forme des référés.

2. — *Détermination du loyer dans les immeubles mixtes.*

L'application de l'article 8 du décret précité a donné lieu à une jurisprudence abondante et contradictoire. Ce texte dispose « qu'en ce qui concerne les immeubles mixtes comportant une partie à usage commercial et une partie à usage d'habitation, la valeur de l'immeuble sera ventilée » au prorata des superficies totales occupées respectivement par la partie à usage commercial et la partie à usage d'habitation.

(4) Cour d'Appel de Dakar, 27 mai 1955. *Recueil Jurisprudence Afrique noire* 1955, n° 76, p. 199. La partie de cet arrêt qui statue sur cette question n'a pas été reproduite dans ce recueil.

A la première lecture, cette disposition n'a pas d'autre but que d'exclure, pour la détermination du prix des loyers d'habitation, la portion du terrain sur laquelle est édifiée la construction à usage commercial. La valeur totale des locaux d'habitation est un des éléments qui entrent en ligne de compte pour le calcul du loyer ; par application de ce texte, on ne considérera que la superficie du terrain supportant, en fait, la construction à usage d'habitation.

L'article 8 semble avant tout avoir été conçu pour éclairer les travaux des commissions d'évaluation qui ont appliqué ce texte dans une note insérée à la fin de l'annexe IV de l'arrêté 1863 AE du gouverneur du Sénégal.

En conséquence, lorsqu'on se trouve dans l'hypothèse envisagée par le texte, c'est-à-dire en présence d'un locataire occupant des locaux à usage d'habitation situé dans un immeuble mixte, il suffit, pour connaître la superficie du terrain, de se reporter au mode de calcul établi par l'arrêté 1863 AE.

La jurisprudence a cependant montré des hésitations dans l'interprétation de l'article 8 qu'elle a appliqué tantôt aux immeubles mixtes, tantôt aux locations mixtes.

Un arrêt du 9 juillet 1954 (5) définit très exactement la portée de l'article 8 en décidant qu'il « ne vise en rien les locations mixtes mais uniquement les immeubles mixtes ce qui est tout différent ». Ce texte ne doit donc recevoir application « que lorsque dans un immeuble il y a à la fois des locataires de locaux à usage commercial et des locataires de locaux à usage d'habitation sans qu'il y ait un lien légal entre les deux catégories de locations autre que celui que les locaux loués se trouvant dans le même immeuble ».

En faveur de cette thèse, on peut faire valoir que l'article 8 est inséré dans la partie du décret concernant les locaux à usage d'habitation et qu'il ne vise, ainsi que le rappelle l'arrêt ci-dessus, que les immeubles mixtes et non les locations mixtes.

Plusieurs autres arrêts (notamment un arrêt du 9 avril 1954) (6) ont appliqué ce texte aux locations mixtes motif pris de ce qu'il prévoit le cas des immeubles comportant une partie à usage commercial et une autre à usage d'habitation. En conséquence, décide cet arrêt, statuant sur une demande de renouvellement du bail, « il n'y a pas lieu à la fixation d'un seul loyer global, d'autant plus que la fixation et la révision des prix de la location est soumise, selon la destination des lieux, à des règles différentes de fond et de procédure suivant qu'il s'agisse de l'habitation ou du commerce, et quelle que soit la prédominance d'une de ces deux destinations par rapport à l'autre ».

Et la Cour en tire la conclusion qu'en cas de désaccord des parties sur le montant du loyer afférent à la partie réservée à l'habitation, le

(5) Aff. *Abdou Mansour c. Abdou Karim Jaffal* (Inédit).

(6) Aff. *Akil Faour c. Brahim Gambouche* (Inédit).

juge des loyers commerciaux, se trouve incompétent pour trancher le différend portant sur les locaux d'habitation.

On peut se demander si ce texte a une portée aussi générale et s'il s'étend aux locations mixtes qui, traditionnellement, sont réputées commerciales, et soumises à la réglementation commerciale même pour la partie réservée à l'habitation ?

Sans doute, il n'y aurait aucune difficulté à appliquer l'article 8 si les locaux à usage commercial et d'habitation, situés dans le même immeuble, faisaient l'objet de locations distinctes. Mais devra-t-il en être de même lorsqu'il s'agit d'un bail unique ?

Sur le plan pratique, la situation d'un locataire mixte, si l'on admet cette division, risque d'être bien compliquée puisque, comme le précise l'arrêt ci-dessus, le preneur devra s'adresser à deux juges différents pour faire fixer le montant de son loyer.

C'est pourquoi plusieurs autres arrêts, pour éviter une division, source de frais et de lenteurs, ont fait appel à deux notions, la première tirée de l'indivisibilité et de la confusion des locaux à usage d'habitation et des locaux à usage commercial ; la seconde, plus classique, tirée de l'indivisibilité du bail.

En faveur de la première de ces notions, on peut citer un arrêt du 23 juillet 1954 (7) qui décide que « l'immeuble mixte ne peut de toute évidence s'entendre que de celui dans lequel la partie à usage d'habitation est distincte de la partie à usage commercial, et qu'on ne saurait reconnaître ce caractère à un immeuble ou à des locaux où la partie à usage commercial se confond avec la partie à usage d'habitation, au point de ne former qu'un tout indivisible. La Cour de Dakar, a jugé que les dispositions de l'article 8 sont inapplicables à un local consistant en une boutique comprenant deux arrières magasins très réduits auxquels il n'est possible d'accéder qu'en traversant la boutique.

Un autre arrêt du 7 janvier 1955 (8), a adopté la même solution à propos de locaux qui paraissaient aisément divisibles, se fondant sur le caractère indivisible du bail : « Lorsqu'une location comporte une partie à usage commercial (rez-de-chaussée), et une partie à usage d'habitation (à l'étage), elle doit être considérée comme ayant une affectation commerciale pour la totalité, sans qu'aucune discrimination soit possible puisque l'exploitation du commerce a été le but de la location ».

« Le bail étant indivisible, il s'ensuit que la totalité des locaux sur lesquels il porte est soumise au décret 52-765 du 30 juin 1952. »

Pour en terminer avec cette question il nous paraît préférable de retenir le critère tiré de l'indivisibilité du bail qui a le mérite d'être à la fois plus précis et plus respectueux de principes auxquels le décret

(7) *Recueil Jurisprudence Afrique noire* 1954, n° 24, p. 71.

(8) *Recueil Jurisprudence Afrique noire* 1955, n° 18, p. 42.

du 30 juin 1952 n'a pas entendu déroger. En présence d'un bail unique, la location sera réputée commerciale pour le tout.

S'agissant au contraire de baux distincts conclus par un même locataire et portant sur des locaux sis dans un même immeuble, ce locataire devra être considéré tantôt comme locataire à usage d'habitation, auquel cas il pourra se prévaloir de l'article 8, tantôt comme locataire à usage commercial.

3. — *Application du décret aux baux en cours.*

Le décret du 30 juin 1952 dont les dispositions ont été déclarées d'ordre public par l'article 33, a posé dans l'article 5 que le « prix maximum du loyer annuel » était fixé à 8 % de la valeur réelle de l'immeuble, et dans son article 10, a déclaré ces prix applicables aux locations en cours.

Pour plus de clarté, il importe de distinguer suivant que le bail a été conclu antérieurement ou postérieurement à la promulgation du décret, et si les loyers ont été ou non perçus d'avance.

Examinons d'abord le sort des baux conclus antérieurement au décret en nous référant à un cas d'espèce tranché par la Cour.

Par contrat en date du 21 mars 1951, un propriétaire avait donné à bail divers locaux à usage d'habitation moyennant un loyer global de 126.000 francs pour la période comprise entre le 1^{er} avril 1951 et le 1^{er} avril 1954, puis convenu d'un loyer mensuel de 5.000 francs à partir de cette dernière date, et ce pour une nouvelle durée de 3 ans. Après la promulgation du décret du 30 juin 1952 le propriétaire avait introduit une action en révision du prix du loyer. La Cour d'appel de Dakar, dans son arrêt du 27 mai 1955 (9), déclare sa demande mal fondée s'agissant d'un bail en cours. A l'appui de sa thèse elle invoque l'article 1134 du Code civil faisant, de la convention la loi des parties, et le fait que les loyers déterminés en vertu du texte invoqué constituent des « maximum » qui ne peuvent en aucun cas être dépassés.

Il y avait dans cette espèce, deux hypothèses à envisager : d'une part la demande en révision portant sur des loyers perçus d'avance, et d'autre part celle portant sur des loyers à échoir.

Concernant la première demande (loyers perçus d'avance) elle a été, à bon droit nous semble-t-il, déclarée irrecevable, pour avoir été formée par le bailleur. Il était pourtant aisé de connaître le montant du loyer mensuel que devait payer le locataire pour la période qui suivait la promulgation du décret, en divisant le montant du loyer perçu d'avance par le nombre de mois correspondant à la durée de

(9) Aff. *Bijani c. Tarraf*. Recueil jurisprudence Afrique noire 1955, n° 76, p. 199.

la location. Une fois ce résultat obtenu, on aurait pu admettre la révision du prix pour la période du bail restant à courir après la promulgation du décret. La Cour se refusa à l'admettre pour les motifs indiqués plus haut. Aurait-elle opposé la même fin de non recevoir si l'action avait été introduite par le locataire invoquant que le loyer était supérieur au maximum prévu ? On peut ne pas le penser en raison des motifs invoqués par elle, puisqu'elle estime qu'il n'est point douteux que le décret du 30 juin 1952 a voulu interdire seulement le dépassement du prix légal.

Signalons que, dans une espèce où le bailleur avait consenti en 1949 un bail commercial pour une durée de six ans, dont les loyers avaient été perçus d'avance jusqu'au 31 mars 1954, la Cour lui avait également refusé de se prévaloir des dispositions du décret 52-765 autorisant la révision du prix du loyer. Elle en donne comme motifs qu'en réglant par avance quatre années et demi de loyers, le locataire a éteint son obligation pour tout le loyer s'appliquant à cette période, et qu'on ne saurait juridiquement admettre la possibilité de faire revivre une obligation éteinte à seule fin d'en effectuer la révision (10).

Ce motif est également valable dans l'espèce qui nous occupe.

Il reste à examiner le sort de la demande en révision portant sur les loyers à échoir postérieurement à la promulgation du décret.

Emanant du preneur, elle sera sans doute déclarée recevable puisqu'elle ne peut se concevoir que comme visant à obtenir une diminution du montant du loyer.

Au contraire, même formée par le bailleur, la Cour la déclare mal fondée. N'est-ce pas restreindre considérablement la portée de l'article 10, que de l'appliquer à propos des seuls loyers illicites ?

En déclarant applicable le décret du 30 juin 1952 aux locations même en cours, le législateur n'a pas semble-t-il voulu refuser au bailleur la possibilité de faire réviser un loyer alors que dans cette matière la révision est largement admise (cf. Planiol et Ripert, T. II, éd. 1952, n° 465).

La Cour, dans cette espèce, estime que le loyer déterminé selon les dispositions du décret précité, constitue un maximum, au-dessous duquel il n'est pas interdit aux parties de convenir librement entre elles. Une distinction semble à faire suivant que le bail a été conclu ou non sous l'empire du décret précité. On ne peut faire grief à un bailleur de réclamer un loyer à un taux inférieur à celui fixé par un texte ultérieur. Lui refuser ce bénéfice serait ôter toute portée à la loi déclarée applicable aux baux en cours. Au contraire si en connaissance de cause, c'est-à-dire postérieurement à la promulgation du décret, le bailleur conclut un bail et réclame un loyer volontairement inférieur au maximum prévu, il renonce à un droit qu'il pouvait réclamer. En

(10) 11 décembre 1953. Aff. *Kamel Attyé c. Dame Lahoud*, *Recueil Jurisprudence Afrique noire* 1954, n° 13, p. 29.

ce cas, l'article 1134 du Code civil lui est pleinement applicable et on ne peut que lui refuser la possibilité de revenir sur une convention conclue sous l'empire de la législation nouvelle.

La Chambre sociale de la Cour de Cassation, dans un arrêt du 20 mai 1955 (11), interdit au bailleur, lorsqu'un accord a été réalisé entre lui et le preneur, de dénoncer cet accord pour faire fixer par l'autorité judiciaire le montant des loyers des locaux litigieux. La Cour prend soin d'ajouter qu'il n'en serait autrement que si cet accord avait été réalisé contrairement aux dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948. La Cour Suprême, dans un autre arrêt du 17 mars 1955 (12), ne permet de revenir sur cet accord que s'il est entaché d'un des vices du consentement prévu par l'article 1109 du Code civil. Il s'agissait d'accords conclus en application de la loi du 1^{er} septembre 1948.

4. — *Point de départ du nouveau loyer.*

L'article 11 a donné lieu, lui aussi, à une jurisprudence assez abondante. L'alinéa 1^{er} de ce texte impose au bailleur de remettre un décompte « avant perception du premier terme exigible » et le dernier alinéa précise qu'« en cas de contestation avant le premier terme exigible, le paiement dudit terme sera différé jusqu'à ce que le tribunal ait statué ».

Il est admis que l'application du nouveau prix ne peut courir qu'à partir de l'envoi d'un décompte, celui-ci n'ayant aucun caractère rétroactif (13).

La difficulté est née de l'interprétation à donner aux mots « terme exigible ».

A priori, il semble que ce soit le terme à partir duquel les parties peuvent invoquer le bénéfice de la législation nouvelle. Pour certains arrêts cependant, le terme exigible serait celui de la fixation du loyer en conformité de la législation du décret du 30 juin 1952.

Il ne s'agit pas d'une vaine querelle de mots, et la question présente un réel intérêt, puisque le locataire est en droit de différer le paiement du loyer s'il en conteste le montant avant le premier terme exigible. Si l'on admet, qu'il s'agisse d'un terme à proprement parler, le locataire ne peut suspendre le paiement du loyer après paiement du terme qui suit l'entrée en vigueur de la législation nouvelle et ce, qu'il ait reçu ou non un décompte.

Au contraire, si l'on estime que par terme exigible il faut entendre loyer exigible, si l'on assimile ces deux notions, le locataire pourra à

(11) et (12) Ces deux arrêts ont été rapportés à la *Revue des Loyers* de janvier 1956, p. 32 et 33.

(13) Cour d'appel de Dakar, 1^{er} juin 1956. *Recueil Jurisprudence Afrique noire*, n° 32, p. 76.

tout moment suspendre le paiement du loyer tant qu'un décompte ne lui aura pas été notifié.

On peut avancer, en faveur de la première thèse un argument de texte puisé dans le décret lui-même. Pour le législateur les deux notions semblent différentes. L'article 14 *in fine* accorde le bénéfice du maintien dans les lieux aux occupants exécutant leurs obligations « celles-ci comportant notamment le paiement du loyer exigible ».

Au contraire, aux termes de l'article 17 « avant perception du premier terme exigible, le bailleur est tenu de remettre à tout locataire un décompte ».

Il semble donc que le terme exigible soit différent du loyer exigible.

Un arrêt du 9 juillet 1954 (14) décide que le locataire actionné en expulsion pour défaut de paiement des loyers, qui a régulièrement payé ses loyers jusqu'au jour où le propriétaire les a augmentés et lui a par application du décret précité, présenté un décompte au vu duquel il a aussitôt élevé une contestation, est fondé à différer le paiement du nouveau terme jusqu'à ce que le tribunal ait statué.

Un autre arrêt du 3 juin 1955 (15) refuse au locataire qui a payé le montant de sa location pendant 10 mois sans élever la moindre protestation et qui, par la suite, a laissé deux termes impayés sans motiver son refus de paiement en invoquant la non production du décompte prévu à l'article 11, n'est pas fondé à invoquer l'absence de ce décompte pour résister à l'action en expulsion intentée par le propriétaire.

En sens contraire, on peut citer un arrêt du 15 juin 1956 (16) qui, statuant sur le point de départ du montant du loyer déterminé par application de la législation nouvelle, décide que le locataire n'est tenu au paiement des loyers qu'après présentation du décompte par le bailleur, lequel ne peut exiger le paiement des loyers avant l'accomplissement de cette formalité. Il résulte de cette décision que le terme ne devient exigible qu'après l'envoi du décompte.

Si l'on appliquait ces principes en cas de contestation postérieure au premier terme exigible, le locataire qui n'a pas reçu de décompte serait en droit de refuser de régler le montant de ses loyers avant la présentation du décompte, quelle que soit la date d'entrée dans les lieux ou celle de la contestation, et cela même si postérieurement l'entrée en vigueur de la législation nouvelle, il a payé plusieurs termes sans émettre la moindre protestation.

En résumé, et s'agissant d'un locataire entré dans les lieux avant l'entrée en vigueur de la législation nouvelle, il devra, pour suspendre le paiement de son loyer, élever sa contestation à partir du premier

(14) Rapporté au *Recueil de Jurisprudence Afrique noire* 1954, n° 76, p. 191.

(15) Rapporté au *Recueil de Jurisprudence Afrique noire* 1955, n° 68, p. 172.

(16) Aff. Dame Davezac c. Yonis Abdoukheir. *Recueil Jurisprudence A.O.F.* 1956, n° 31, p. 74.

terme qui suivra la mise en vigueur du décret, s'il réclame un décompte et si le bailleur ne lui en a pas fourni, ou avant le terme qui suivra la notification du décompte, dans l'hypothèse contraire.

*
* *

Telles ont été les principales difficultés soulevées par le décret 52-76 du 30 juin 1952 sur la question pratique de la détermination du prix des loyers. On peut regretter, une fois de plus, que le législateur, désireux d'adapter les principes métropolitains aux réalités africaines, ait institué une réglementation qui ne concilie parfaitement ni ceux-ci ni celles-là, réglementation dont l'interprétation demeure malaisée et engendre parfois des contrariétés de jurisprudence.

Il appartient maintenant aux juges d'unifier l'interprétation du droit en la matière.

Jean CARLIER,
Magistrat.

LES VICISSITUDES DU STATUT PERSONNEL

1. — Placer les autochtones sous le régime juridique des Français originaires de la métropole et les amener à en adopter les mœurs est un rêve aussi vieux que l'expansion coloniale française. Ce désir de donner le « bénéfice » de la loi française est déjà exprimé dans les concessions de privilèges coloniaux du ^{xvii}^e siècle, accordées par le Roi aux compagnies coloniales, en tenant compte du fait que le catholicisme est à l'époque religion d'Etat et que de ce fait, la loi civile se confond presque avec le droit canon.

« Ordonnons, y est-il précisé à ce sujet, que les descendants des François qui s'habitueront auxdits pays, ensemble les sauvages qui seront amenés à la cognoissance de la foy et en feront profession soient désormais censés et réputés pour naturels François et comme tels puissent venir habiter en France, quand bon leur semblera et y acquérir, tester, succéder, accepter donations et legs tout ainsi que les vrais régnicoles et naturels François, sans être tenus de prendre aucune lettre de déclaration ni de naturalité. »

C'est le vieux rêve d'assimilation qui puise sa force à une source généreuse : amener les naturels au progrès de la loi métropolitaine et au salut dans la foi en les arrachant à des coutumes et à des croyances considérées comme barbares et impies, en faire alors des égaux, des « régnicoles », des « eitoyens » dira-t-on plus tard.

Cette tendance de la politique coloniale à construire un ensemble d'autant plus cohérent que s'y instaurerait l'uniformité des mœurs satisfaisait aussi une politique impérialiste et notre esprit latin, soucieux de l'unité.

La tolérance religieuse et un contact plus direct avec les populations ont amené l'autorité centrale à reconnaître la valeur des coutumes jusque là méprisées ou ignorées et à respecter les religions locales. Et, à l'égard des populations si diverses des immenses territoires rattachés à la France au cours du ^{xix}^e siècle, la possibilité d'une assimilation totale est apparue comme une utopie et même comme une atteinte au droit reconnu aux autochtones de vivre selon leurs coutumes.

2. — L'assimilation totale n'a touché que de petits territoires, soumis à des conditions particulières.

Ce régime fut très tôt celui des « vieilles colonies » devenues aujourd'hui départements : Antilles, Guyane et Réunion.

Dans ces territoires, la population aborigène était très faible, mais une importante population d'esclaves d'origine africaine y avait été importée de telle sorte que coexistaient société européenne, esclaves et affranchis et descendants d'affranchis.

La période révolutionnaire et post-révolutionnaire est marquée par une législation inconstante. Sous la Restauration, plusieurs ordonnances consacrèrent l'égalité de statut entre les hommes de race blanche et les hommes de couleur libres aux Antilles, à l'île Bourbon (Réunion), à la Guyane, puis l'importante loi du 24 avril 1833 généralisa cette égalité des hommes libres.

La loi du 24 avril 1833 était applicable à toutes les colonies françaises de l'époque — sauf l'Algérie et l'Inde qui avaient déjà un régime particulier — c'est-à-dire aux Antilles, à l'île Bourbon, à la Guyane, à l'île Sainte-Marie (dépendance actuelle de Madagascar), aux comptoirs du Sénégal, à Saint-Pierre et Miquelon. Pour cette dernière possession, à vrai dire aucun problème ne se posait, la population étant exclusivement de souche européenne.

L'application de la loi du 24 avril 1833 reçut une application plus étendue encore lorsque le décret du 27 avril 1848 (dit décret Schœlcher) généralisa la condition d'homme libre en supprimant l'esclavage.

✕ Nous verrons que l'assimilation juridique totale des originaires des comptoirs du Sénégal ne devait pas durer car elle se heurtait à l'irréductible particularité des mœurs locales.

Cette opposition des mœurs coutumières à la loi civile française existait également à l'île Sainte-Marie, cédée à la France le 30 juillet 1750 par la reine de Foulpointe. Pourtant aucun texte ayant force légale n'est venu limiter, pour ce territoire, l'application de la loi de 1833. Le conseil de législation du Conseil supérieur des Colonies, dans un avis en date du 16 février 1927, proposait qu'une distinction fût établie pour respecter les mœurs locales. Les Saint-Mariens justifiant soit par filiation, soit par déclaration faite devant l'officier d'état civil de la possession d'état de citoyen français jouiraient des droits politiques et seraient régis par la loi civile française. Les oppositions aux déclarations de possession d'état seraient portées devant le tribunal civil de droit français. Les autres Saint-Mariens conserveraient leur coutume personnelle. Le tribunal civil de Tamatave, dans le ressort duquel se trouve l'île de Sainte-Marie, se conforma longtemps à cet avis, bien qu'il n'eût pas de base légale. A partir de 1944, il renversa sa jurisprudence et déclara que tous les Saint-Mariens étaient citoyens français de statut de droit commun (1). L'Administration suivit cette

(1) Cf. Tribunal civil Tamatave, 18 mai et 12 octobre 1955. *Penant* 1956. 1.243, note Pierre Decheix (tout en remarquant tant dans les décisions que dans la note une confusion entre le changement de statut d'un territoire (art. 75 de la Constitution) et le changement de statut des personnes (art. 82 de la Constitution)).

jurisprudence en portant, en 1951, sur les listes électorales du premier collège, les électeurs originaires de Sainte-Marie. Juridiquement indiscutable, cette jurisprudence se heurte cependant à la pratique suivie par les intéressés qui persistent encore pour la plupart dans l'observance d'une coutume identique à celle des Malgaches de la région de Tamatave. Cette coutume admet le mariage par cohabitation. Le défaut de célébration devant l'officier de l'état civil étant une cause de nullité en droit français, de tels mariages n'ont donc juridiquement que le caractère d'un concubinage, la rigueur de cette solution ne pouvant être éventuellement tempérée que par le recours à la théorie du mariage putatif (2).

De leur côté, les anciens territoires du royaume de Pomaré (Tahiti, îles du Vent et de Tuamotou) ont connu le régime de l'unicité des statuts personnels dès 1880, en vertu de l'accord de cession confirmé par la loi d'annexion du 30 décembre 1880, sauf une réserve transitoire relative au droit foncier. Une ordonnance du 24 mars 1945 a étendu ce régime d'unicité à l'ensemble des Etablissements d'Océanie

3. — Dans les autres territoires, où l'assimilation totale était rendue impossible en raison de l'attachement aux mœurs locales, le législateur a dû reconnaître aux autochtones un statut différent de celui des habitants de souche métropolitaine, en posant le principe du respect des coutumes qui ne peut recevoir de limitation qu'en vertu de textes législatifs formels.

Pourtant, en exprimant ce principe, le constituant de 1946, semble encore ne l'avoir fait qu'à regret, en ne considérant qu'à titre d'exception provisoire le maintien des coutumes locales. Aux termes de l'article 82 de la Constitution : « *Les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ».

4. — Actuellement, une distinction doit donc être faite parmi les territoires de la République française (métropole, départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer) entre les territoires où la naissance confère à tous le même statut et ceux dont les originaires peuvent conserver leur statut d'essence coutumière. Les territoires qui connaissent ce dernier régime sont appelés, dans le langage courant « territoires à statut ».

Cette expression, passée dans l'usage, est cependant une appellation fort impropre, puisqu'elle peut laisser croire qu'elle s'applique au statut du territoire, c'est-à-dire à une notion de droit public, alors qu'il s'agit en réalité du statut de ses originaires. Et, cette première rectification faite, l'expression, juridiquement, n'a encore guère de sens. En effet, quel que soit le territoire, les habitants ont obligatoi-

(2) Sur l'admission du mariage putatif outre-mer, cf. Cass. civ. 21 décembre 1954, *Penant* 1956, 1.127, note Robert.

rement un statut personnel. Ce n'est donc qu'une abréviation très imparfaite qu'il est cependant commode de conserver à condition d'en préciser le sens.

Actuellement, les « territoires à statut » comprennent l'Algérie et les territoires d'outre-mer (A.O.F., A.E.F., Madagascar et Comores, Côte française des Somalis, Nouvelle-Calédonie), à l'exception de Saint-Pierre et Miquelon, des Etablissements français d'Océanie et de la petite île Sainte-Marie (dépendance de Madagascar).

Les territoires associés du Cameroun et du Togo (territoires sous tutelle) administrés comme partie intégrante du territoire français, appartenaient également, dans le cadre de la législation française, à cette catégorie des « territoires à statut », encore qu'ils ne fassent pas partie du territoire de la République. Le changement du statut politique du Togo n'a pas modifié cette règle.

I. — OBJET DES DIFFÉRENTS STATUTS.

5. — Pour étudier l'évolution de la distinction faite selon le statut des personnes, il y a lieu de scinder cette étude en deux parties, l'une consacrée au statut de droit public, l'autre au statut de droit privé. Mais ces deux notions ont été longtemps liées de façon absolue et impérative. Jusqu'en 1946, on distinguait parmi les ressortissants français peuplant les « territoires à statut » les citoyens et les indigènes. Chacune de ces distinctions enfermait en elle-même une notion de droit public et une notion de droit privé indissociables. Les citoyens avaient seuls le plein exercice du « droit de cité », notamment l'électorat et l'éligibilité aux assemblées parlementaires et ils étaient régis en droit privé par le statut civil de droit français. Les indigènes — sauf exception prévue par un texte — ne jouissaient pas des prérogatives de citoyenneté et, en droit privé, ils restaient soumis, en principe, à leur statut d'essence coutumière ou religieuse. Ils ne pouvaient acquérir le statut civil de droit français que par l'accession à la citoyenneté et celle-ci conférait obligatoirement ledit statut. Cette accession à la citoyenneté que possédait de plein droit les Français de souche métropolitaine pouvait être accordée aux autochtones soit par décret, soit par décision judiciaire (cf. *infra* n° 34).

A. — VERS LA DISSOCIATION DES STATUTS PUBLIC ET PRIVÉ.

6. — Cependant, depuis longtemps déjà, une exception à ce principe du lien obligatoire entre le statut public et le statut privé avait été faite au profit des originaires des quatre premières communes de plein exercice du Sénégal (Dakar, Gorée, Rufisque, Saint-Louis). Jouis-

sant de la qualité de citoyens, ils pouvaient cependant conserver dans le domaine des droits de famille leur statut local, bénéficiant ainsi d'un régime de citoyenneté dans le statut.

Le territoire de ces communes correspond sensiblement à celui des anciens comptoirs du Sénégal, tels qu'ils existaient lorsqu'intervint la loi du 24 août 1833 déjà signalée (*supra* n° 2) et ainsi conçue :

« Article premier : *Toute personne née libre ou ayant acquis la liberté jouit, dans les colonies françaises : 1° des droits civils ; 2° des droits politiques, sous les conditions prescrites par les lois* » ;

« Article 2 : *Sont abrogées toutes dispositions contraires... et notamment toutes restrictions et exclusions qui avaient été prononcées, quant à l'exercice des droits civils et des droits politiques, à l'égard des hommes de couleur libres et des affranchis* ».

Cette réforme qui réalisait l'égalité, l'uniformité, tant en droit public qu'en droit privé, avec application du droit civil français, faite à tous et sans restriction procédait, particulièrement en ce qui concerne le Sénégal, d'une ignorance profonde du législateur à l'égard du milieu local. Elle était inspirée d'une intention d'assimilation à outrance, la loi française étant considérée comme supérieure au droit local, et son application généralisée comme un bienfait accordé aux populations autochtones.

D'ailleurs le Code civil avait été déclaré applicable au Sénégal par arrêté du 5 novembre 1830 et ce texte, comme il ressort des dispositions ci-après, ne comportait aucune restriction à l'égard des indigènes :

« *Le territoire de la colonie est considéré dans l'application du droit civil, comme partie intégrante de la métropole. Tout individu né libre et habitant le Sénégal ou ses dépendances, jouira dans la colonie des droits accordés par le Code civil aux citoyens français.* »

La population locale ne goûta guère ce « bénéfice de la loi française ». Profondément islamisée, les dispositions du Code civil lui étaient pratiquement inapplicables dans le domaine des droits de famille. Aussi un décret du 20 mai 1857 fut-il pris pour reconnaître aux « indigènes et musulmans » le droit de réclamer l'application de leur statut particulier dans les affaires ayant trait à l'état-civil, au mariage, aux successions, donations et testaments. Ces matières, qui restaient donc, sauf option au profit du droit civil français, régies par le droit local et coranique, constituent le « statut réservé ».

Ce régime reste encore en vigueur et s'applique aussi bien aux originaires des « quatre communes » qu'à leurs descendants. Soumis en principe au statut civil de droit commun, ils conservent cependant leur droit local dans les institutions touchant au « statut réservé ».

Une loi du 29 septembre 1916 avait rallumé la controverse à ce sujet. Elle disposait que :

« Les natifs des quatre communes de plein exercice du Sénégal et leurs descendants sont et demeurent des citoyens français soumis aux obligations militaires prévues par la loi du 19 octobre 1915. »

L'association faite à l'époque entre la citoyenneté et le statut privé était tellement forte que certains auteurs, dont M. Solus (3), prétendirent que cette loi avait pour conséquence de conférer le statut de droit français aux « originaires » et à leurs descendants.

En fait, elle ne faisait que réaffirmer la citoyenneté des natifs des « quatre communes », octroyée par la loi de 1833 et l'étendait à leurs descendants, quel que soit leur lieu de naissance ; elle ne leur retirait pas le bénéfice de leur statut réservé. Telle fut l'interprétation donnée par la jurisprudence (4).

7. — En Algérie, la catégorie des citoyens était plus étendue que dans les autres territoires à statut (« quatre communes » exceptées) car un décret-loi du 24 octobre 1870 (dit décret Crémieux) accorda la citoyenneté et le statut civil français à tous les israélites des départements algériens. Cette mesure fut l'un des prétextes de l'insurrection de 1871. M. Thiers en limita alors les conséquences : un décret du 7 octobre 1871 imposa à tout israélite comme condition d'accès à la citoyenneté, de rapporter la preuve de l'installation de ses ascendants en Algérie antérieurement à 1830. Bien que la légalité de ce décret fût très douteuse, puisqu'il modifiait un décret-loi pris par la délégation de Tours du Gouvernement de la Défense nationale (présidée par M. Crémieux) et ayant donc valeur législative, il fut cependant appliqué par les tribunaux. L'application du décret Crémieux fut encore limitée par la jurisprudence aux seuls départements algériens et non aux territoires du sud annexés postérieurement à 1870. Un décret du 16 janvier 1939 dispensa de la preuve exigée en vertu du décret 1871 les israélites dont un ascendant dans la ligne paternelle avait été inscrit sur une liste électorale des citoyens français.

L'admission aux droits de citoyen était réglementée tant à l'égard des musulmans que des israélites non admis au bénéfice des dispositions précédemment exposées, par le sénatus consulte du 14 juillet 1865 (admission par décret) et par loi du 4 février 1919 modifiée par ordonnance du 6 août 1945 (admission par décision judiciaire), mais cette accession emportait attribution obligatoire du statut de droit commun tant en droit public qu'en droit privé. Cette nécessité d'abandonner un statut privé de caractère religieux eut pour conséquence que le nombre des demandes d'accession à la citoyenneté resta très faible.

(3) Henry Solus, *« La condition des indigènes en droit privé »*, p. 24 et suivantes.

(4) Cass. civ., 13 mai 1927. *Penant* 1928, 1.129, note Pierre Lampué.

C'est l'ordonnance du 7 mars 1944 qui, la première, dissocia en Algérie les notions de citoyenneté et de statut privé : les indigènes qui remplissaient l'une des conditions énumérées par l'ordonnance passaient dans la catégorie des « citoyens français à titre personnel ». Ils acquéraient les droits politiques du citoyen tout en conservant leur statut privé. Mais cette citoyenneté acquise à titre personnel ne se transmettait pas aux descendants.

8. — La loi du 7 mai 1946, dite loi Lamine Gueye, a généralisé la citoyenneté. Le texte en a été repris par l'article 80 de la Constitution ainsi libellé :

« Tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d'outre-mer. Des lois particulières établiront les conditions dans lesquelles ils exerceront leurs droits de citoyens (5). »

Signalons la rédaction assez maladroite de ces dispositions législatives puis constitutionnelles qui semblerait impliquer que les indigènes n'étaient pas des nationaux français, alors que l'idée contraire ne faisait aucun doute depuis longtemps (6). Nationalité et statut sont deux notions très différentes. La nationalité, c'est le « lien juridique qui rattache un individu à un Etat déterminé et qui lui donne la qualité de ressortissant de cet Etat. » (Encyclopédie Dalloz, v° *Nationalité*). L'attribution de la nationalité s'effectue selon les règles posées par le Code de la nationalité, étendu aux territoires d'outre-mer par le décret du 14 février 1953. Ce code reconnaît aux originaires des territoires d'outre-mer la qualité de nationaux français, au même titre que les ressortissants du territoire métropolitain sans distinction de statut. Aussi peut-on s'étonner d'une erreur de terminologie qui a pu faire croire à l'existence d'un lien entre le statut et la nationalité française. Nous la retrouvons cependant dans certains arrêts de la Cour de cassation (7) et dans d'assez nombreux textes législatifs et réglementaires (8).

La loi Lamine Gueye mentionnait « tous les ressortissants des territoires d'outre-mer (Algérie comprise) ». L'article 80 de la Constitution ne vise plus que les ressortissants des territoires d'outre-mer, et l'Algérie ne rentre pas dans cette catégorie. Mais on a considéré que cet article, en raison de son origine, s'appliquait également aux

(5) Désormais la citoyenneté rejoint la nationalité et il serait souvent plus juridique de substituer au terme « citoyen » pris dans le sens très général que retient la Constitution, le terme de « Français », car tout Français n'acquiert qu'à sa majorité la qualité de citoyen au sens strict du droit public.

(6) Cette erreur de terminologie a été reconnue par le Ministre de la France d'outre-mer dans une réponse faite à un parlementaire sur la question de l'interprétation que devait recevoir cet article 80 (*J.O.R.F.*, mars 1952, p. 1.221, Assemblée nationale).

(7) Cass. civ., 8 novembre 1948 et 30 mars 1949, *R.J.P.U.F.*, 1949, p. 215.

(8) Voir notamment l'article premier du décret du 5 septembre 1930 fixant la condition juridique des métis nés en A.O.F. de parents légalement inconnus.

originaires algériens, ainsi que l'article 82 concernant la conservation du statut personnel local par ceux qui n'y ont pas renoncé.

Ainsi se trouvent aujourd'hui nettement dissociés d'une part, la citoyenneté qui constitue le statut personnel de droit public et, d'autre part, le statut personnel de droit privé. Le système de la « citoyenneté dans le statut » a été généralisé après avoir reçu des applications limitées aux originaires des « quatre communes », à leurs descendants et à certaines catégories d'Algériens.

B. — VERS L'UNIFORMITÉ DES STATUTS PUBLICS DEPUIS 1946.

9. — La citoyenneté c'est le droit de cité, c'est-à-dire la faculté de participer au fonctionnement des organes directeurs de l'Etat (notamment par l'exercice du droit de vote, l'éligibilité et la possibilité d'accès à tous les emplois administratifs) et de jouir des libertés fondamentales conférées aux membres de la cité.

Malgré la généralisation de la citoyenneté, la Constitution admettait qu'une différenciation puisse subsister dans le domaine des droits publics puisque dans sa partie finale, l'article 80 prévoyait que des lois particulières établiraient les conditions particulières dans lesquels les autochtones exerceraient leurs droits de citoyens.

C'est en vertu de cette disposition que le double collège électoral avait été institué dans certains territoires, pour la représentation à certaines assemblées et que les citoyens autochtones n'étaient admis à l'inscription sur les listes électorales que s'ils remplissaient certaines conditions, devenues, il est vrai, extrêmement larges. La loi-cadre et les textes d'application ayant généralisé le collège unique et le suffrage universel, l'unité est aujourd'hui réalisée dans le domaine des droits électoraux, comme elle l'est dans le domaine des libertés publiques.

Des distinctions subsistent en ce qui concerne l'accès aux fonctions publiques, mais c'est au profit des autochtones aujourd'hui. Ainsi, les textes qui organisent la justice de droit local réservent aux personnes de statut local la plupart des fonctions d'assesseur et en A.O.F. et au Togo, la présidence des tribunaux coutumiers institués par décrets du 26 juillet 1944. Cette exception à l'égal accès de tous aux fonctions publiques se justifie par le souci d'assurer une meilleure application de la coutume.

D'autre part, l'un des buts de la loi-cadre est de faciliter l'accès des autochtones à la fonction publique outre-mer mais la discrimination faite repose, non sur le statut, mais sur la naissance et la résidence dans les territoires, ces circonstances ouvrant droit à un recrutement préférentiel. Il en résulte une dualité de statuts dans la fonction publique, établie sur des bases particulières.

10. — En Algérie, la différenciation des statuts en droit public

est plus marquée car le système du double collège reste applicable. Mais le premier collège présente un caractère mixte. Il est composé des électeurs de statut de droit commun et d'électeurs de statut civil particulier remplissant certaines conditions fixées par la loi (9). L'exercice des droits politiques se trouve actuellement suspendu dans ce pays. Mais le Gouvernement dans la déclaration d'intention qu'il a faite avant que l'affaire algérienne ne soit évoquée devant l'O.N.U. pour la deuxième fois, a envisagé la suppression de la distinction des statuts en matière d'électorat. Il a proposé qu'il soit procédé à des élections au suffrage universel et au collège unique dès que la situation permettrait de procéder à une libre consultation.

C. — LA DISTINCTION DES STATUTS EN DROIT PRIVÉ.

11. — En droit privé, la distinction des statuts, avant 1946 s'étendait tant aux droits civils qu'au régime pénal.

En droit pénal. Dans tous les territoires d'outre-mer à statut, les indigènes, sauf exception légale, étaient justiciables des juridictions indigènes dont la procédure était fixée par les textes organiques. A l'application de la coutume, incertaine, incomplète souvent ou inapplicable comme contraire aux principes essentiels de la civilisation française, fut substitué en 1941, un code pénal indigène. Ainsi la règle fondamentale de notre droit pénal, celle de la légalité des infractions et des peines, était introduite en justice indigène.

Le régime pénal était complété, dans les territoires d'Afrique noire et en Nouvelle-Calédonie par un système de sanctions administratives assorti de peines d'emprisonnement de courte durée prononcées sans jugement. Ce régime dit « des peines de l'indigénat » fut supprimé en 1946.

A la même époque, le décret du 30 avril 1946 supprime la justice pénale indigène à compter du 1^{er} juillet de la même année. Les juridictions de droit français sont alors compétentes à l'égard de tous les justiciables, sans distinction de statut et font application à tous du Code pénal et des seuls textes répressifs qui s'appliquaient jusque-là aux citoyens. Tous les textes qui réprimaient des infractions dites « indigènes », sont abrogés (10). L'unification du régime répressif est alors totale.

Mais certaines des dispositions du code pénal étaient incompatibles avec les institutions du statut civil des autochtones, notamment avec

(9) Loi du 5 octobre 1946, art. 21 pour les élections à l'Assemblée nationale. Loi du 20 septembre 1947, art. 31 pour les élections à l'Assemblée algérienne. Ordonnance du 7 mars 1944, art. 3, pour les autres élections.

(10) Il en est ainsi, par exemple, des dispositions pénales venues compléter le décret Mandel en réprimant le mariage des filles indigènes non nubiles ou non consentantes. Un projet de loi, actuellement à l'étude, tend à qualifier et à réprimer à nouveau cette infraction.

le mariage polygamique. Aussi en même temps qu'il était complété pour réprimer des pratiques qui ne se conçoivent pas dans la métropole, des textes d'adaptation (11) ont rétabli, dans une faible mesure, la distinction des statuts en droit pénal. Ainsi l'abandon du domicile conjugal (article 337 du code pénal) a été assimilé à l'adultère lorsqu'il est commis par la femme ayant contracté mariage selon la coutume. La bigamie et l'entretien de concubine au domicile conjugal ne constituent un délit que s'ils sont commis par des hommes mariés selon les règles du code civil (articles 339 et 340). Mais le rétablissement de la distinction des statuts dans ces cas particuliers n'est que le corollaire indispensable au maintien du statut civil particulier dans le domaine des droits de famille.

12. — *Dans le domaine des droits civils.* C'est essentiellement dans ce domaine que subsiste la distinction des statuts et que s'applique le principe du respect des coutumes. Mais les personnes de statuts différents ne sont cependant pas régies quant à leurs droits civils par des systèmes juridiques entièrement distincts. En effet, certaines institutions sont régies par un droit unique, spécial au territoire considéré ou d'inspiration métropolitaine, sans distinction de statut. Les institutions particulières du statut des autochtones qui échappent à ce droit commun constituent le « statut civil réservé ».

Les limites de ce statut réservé diffèrent selon le territoire considéré. Il y a lieu de faire à cet égard une distinction entre trois catégories de personnes : 1° Les originaires des territoires d'outre-mer — à l'exception des originaires des « quatre communes » — et les originaires des territoires associés ; 2° Les originaires des « quatre communes » ; 3° Les originaires d'Algérie.

a) *Statut réservé des originaires des territoires d'outre-mer et des territoires associés :*

13. — Dans les territoires d'outre-mer, au Cameroun et même au Togo malgré le récent changement de statut politique de ce territoire, un droit commun à tous, sans distinction de statut, est appliqué en matière :

— de droit du travail (Code du travail unique et réglementation unique prévue pour la réparation des accidents du travail (12) ;

— d'immeubles immatriculés (13) ;

(11) Décrets du 19 novembre 1947 complétés notamment par le décret du 14 septembre 1951. Projet de loi à l'étude (signalé *supra*) pour la répression du mariage des filles non nubiles ou non consentantes.

(12) D. 24 février 1957 (*J.O.R.F.*, 28 février 1957).

(13) Voir cependant au sujet des immeubles immatriculés inclus dans une succession pour laquelle tous les héritiers sont de statut civil particulier : Ch. annulation A.O.F. Togo, 8 juin 1953, *Recueil Jurisprudence Afrique noire*, 1954, p. 143. Dans ce cas la dévolution est soumise au droit local en tout ce qu'il n'est pas contraire à la réglementation foncière.

— de contrats passés sous l'empire de la loi française, contrats d'assurance, contrats de société (14), etc..) ;

— de droit commercial en de nombreux domaines (effets de commerce, faillite, liquidation judiciaire...).

Mais le statut réservé des originaires de ces territoires s'étend, hors de ces cas spéciaux, à tout le domaine des droits civils.

b) *Statut réservé des originaires et descendants d'originaires des quatre premières communes de plein exercice du Sénégal.*

14. — Nous avons vu (*supra* n° 6) que le statut réservé des personnes appartenant à cette catégorie se limite aux questions intéressant l'état civil, le mariage, les successions, les donations et les testaments, lesquelles restent soumises à la loi coranique ou à la coutume. La procédure relative à l'application de ce statut réservé est actuellement fixée par le décret du 22 juin 1932.

Dans tous les autres domaines les originaires sont soumis au droit commun.

c) *Statut réservé des Algériens.*

15. — En Algérie, jusqu'en 1944, la distinction des statuts reposait, comme dans les territoires d'outre-mer, sur la distinction faite entre citoyens et non-citoyens.

A l'origine, étaient citoyens les Français de souche métropolitaine seulement.

En, 1851, dans le domaine des droits réels, le Code civil avait été substitué à la loi mosaïque, à l'égard des indigènes israélites. Cette disposition ne fut pas abrogée par le sénatus-consulte du 4 juillet 1865 qui disposait que les musulmans et les israélites originaires du pays étaient Français et qu'ils continueraient cependant d'être régis par leur droit local.

Le décret du 17 avril 1889 limita le statut réservé au droit des personnes et aux successions dans les pays arabes de l'Algérie du Nord, tandis qu'en Kabylie, en vertu du décret du 29 août 1874, il s'étendait également aux contrats, et que dans les territoires du Sud il ne comportait aucune limitation.

L'ordonnance du 23 novembre 1944 décida l'unification dans les départements : en vertu de cette loi et de la réglementation du régime foncier, le statut réservé s'y limitait à l'état des personnes, à la capacité, aux successions et aux immeubles non francisés.

Il s'étendait en outre aux conventions civiles et commerciales dans les territoires du Sud ; en matière personnelle et mobilière, le juge de

(14) Cependant, il y a lieu de rechercher si par nature la société créée l'a été dans les formes propres au droit français. Ainsi les sociétés mutuelles de prévoyance ont été considérées comme personnes morales de statut civil particulier : Ch. annulation A.O.F.-Togo, 5 mai 1938, rapporté dans *La Justice indigène en A.O.F.* Annexe III. Imprimerie du Gouvernement général de l'A.O.F., 1941. Jurisprudence identique pour le Fok'onolona malgache.

droit français devait tenir compte des coutumes et des usages des parties pour l'interprétation des conventions, l'appréciation des faits et l'admission de la preuve.

L'article 3 de la loi du 20 septembre 1947 portant statut de l'Algérie n'a reproduit ni cette dernière disposition ni la distinction faite par l'ordonnance à l'égard des territoires du Sud. Aux termes de ce texte, les citoyens qui n'ont pas expressément renoncé à leur statut personnel continuent à être régis par leurs droits et par leurs coutumes en ce qui concerne leur état et leurs successions.

Le statut réservé des Algériens se limite donc désormais au droit de la famille, au régime successoral et aux immeubles non francisés. Toutes les autres institutions du statut civil sont soumises au droit commun.

16. — Ainsi, c'est la distinction des statuts dans le domaine des droits civils qui est de très loin la plus importante. Les distinctions introduites en droit pénal et dans la composition des juridictions de droit local n'en sont, comme nous l'avons déjà signalé, que des corollaires.

II. — VOCATION DES DIFFÉRENTS STATUTS CIVILS.

17. — Les institutions du statut civil réservé ne sont pas régies exclusivement par les coutumes ou la loi religieuse, mais aussi par des textes législatifs et réglementaires qui en limitent les effets ou se substituent aux dispositions coutumières, notamment pour assurer le respect de la personne humaine et écarter les règles incompatibles avec les principes essentiels de la civilisation. Citons, entre autres, la réglementation du mariage, de la dot, de la passation des contrats synallagmatiques, les règles relatives à la prescription, etc...

Pour qualifier ce statut, l'appellation « statut coutumier » est donc juridiquement insuffisante encore qu'elle soit plus significative que celle de « statut personnel » employée dans l'article 82 de la Constitution. Toute personne jouit en effet d'un statut personnel, quel qu'il soit, et cette expression générique ne peut spécialement désigner l'un d'eux. L'Assemblée de l'Union française, en dernier lieu (15), a adopté l'appellation de « statut civil particulier », que nous utiliserons également.

18. — Le statut des personnes qui ne jouissent pas d'un statut civil particulier a souvent été appelé « statut de droit français ». Cette expression doit être écartée, car elle ne convient pas pour caractériser la différenciation des statuts. En effet, les règles du statut civil particulier font partie du système juridique français et comme telles sont également du droit français.

(15) Assemblée U.F., séance du 25 mars 1954. *J.O.R.F. Débats Assemblée U.F.*, 26 mars 1954. Discussion des décrets du 27 décembre 1954 modifiant la terminologie applicable à la justice de droit local. Le qualificatif « spécial » a été rejeté par l'Assemblée parce que « dans la langue du Palais, on ne qualifie de ce terme qu'une forme de vagabondage que la morale réprouve particulièrement » et que son emploi « pour désigner les statuts coutumiers serait bizarre et désobligeant ».

Par cette appellation impropre on a voulu rappeler que ce statut est identique à celui des métropolitains, soumis au droit français classique. En réalité, il ne l'est pas absolument puisqu'il est régi non par les lois métropolitaines mais seulement par celles qui ont été étendues ou adaptées à chaque territoire par des textes formels d'extension d'applicabilité ou par des textes spécialement pris (16). Cependant, il s'en rapproche beaucoup.

Nous retiendrons, pour désigner ce statut du type métropolitain, l'expression « statut de droit commun ». Ce statut représente en effet le droit commun par rapport au statut réservé, au statut civil particulier. Cette proposition peut paraître paradoxale au premier abord, puisque les coutumes, dans les territoires d'outre-mer, s'appliquent à la très grande majorité de la population. Pourtant, elle est logique en fait et admise formellement par les textes et par l'ensemble de la jurisprudence et de la doctrine des auteurs français, bien que la Cour de Cassation semble marquer une certaine hésitation dans ses décisions récentes (17).

Si la proposition paraît paradoxale, c'est parce qu'on oublie que, sous le vocable unique de statut civil particulier, c'est en réalité une multitude de statuts civils particuliers qu'il faut inclure, correspondant à la multitude des coutumes et des rites musulmans, tandis que le statut civil du type métropolitain est unique pour chaque territoire et ne présente que des différences infimes d'un territoire à un autre.

Chaque statut civil particulier, par le nombre d'individus qui s'y rattachent, ne représente vraiment que l'exception, si l'on considère l'ensemble des ressortissants du territoire de la République française (métropole, territoires et départements d'outre-mer).

Et, comme le fait justement remarquer M. Luchaire, la supériorité du droit commun résulte du fait qu'il représente la loi de l'Etat, tandis que le droit d'essence coutumière n'est qu'« une loi de pays » et que, pour reprendre l'adage appliqué à la Confédération germanique *Bundesrecht bricht Landesrecht* (« Loi de l'Etat passe avant loi de pays »).

De nombreux textes et décisions jurisprudentielles trouvent leur fondement dans ce principe. Ce sont, notamment, les textes et la jurisprudence relatifs à la forme et aux effets des mariages mixtes (18), à la solution des litiges mixtes en général, aux options de législation, au recours au droit français à titre supplétif, etc...

(16) Sur l'applicabilité des lois dans les Territoires d'outre-mer, cf. P. Lampué, La promulgation des lois et décrets dans les Territoires d'outre-mer, *Annales africaines*, 1956, p. 7. Garde, La promulgation locale des lois et décrets dans les Territoires d'outre-mer, thèse, Paris 1954.

(17) Cf. note Paul Decroux sous Cass. Civ., 27 juin 1949, *R.J.P.U.F.*, 1956, p. 280. Voir F. Luchaire, *Manuel de droit d'outre-mer*, p. 416 et 423. L. Rolland et P. Lampué, *Précis de droit des pays d'outre-mer*, p. 303 et 392.

(18) Cf. Cass. civ., 21 décembre 1954, *Penant* 1956, I.127, note Robert.

Ce principe, à l'origine, outre les raisons de fait ci-dessus exposées, tenait sans aucun doute à l'idée de supériorité du peuple colonisateur et de son droit. Ayant perdu ce soutien, le principe demeure cependant. C'est que le droit européen, dans bien des domaines, se rapproche d'un certain universalisme juridique qui tend à poser, sans distinction de nationalité, de race ou de sexe, des normes communes d'organisation sociale et de respect de la personne humaine.

Et l'on peut même penser que dans l'état social présent, des dirigeants autochtones iraient plus loin que les autorités législatives et gouvernementales actuelles, qui ont posé et appliquent — avec de notables exceptions il est vrai — le principe du respect des coutumes. L'introduction du droit européen au détriment de coutumes trop incomplètes, trop imprécises, qui s'adaptent mal à l'évolution rapide des territoires, serait certainement plus étendue. La suppression de la polygamie en Tunisie, peu après l'accession de ce pays à l'autonomie, en est un signe symptomatique.

En droit positif, cette vocation respective des différents statuts entraîne d'importantes conséquences dans la délimitation du domaine de chacun d'entre eux, soit à titre de statut d'origine, soit pour le changement de statut. Il conviendra d'examiner à part la condition des étrangers au point de vue du statut qui leur est attribué ou qu'ils peuvent acquérir.

A. — ATTRIBUTION DU STATUT CIVIL D'ORIGINE.

La Constitution a posé le principe de l'appartenance de chaque Français soit au statut civil de droit commun, soit à un statut civil particulier, mais aucun texte ne précise quelles sont les circonstances dont il doit être tenu compte pour déterminer le statut d'un individu à sa naissance.

L'usage et la jurisprudence antérieurement observés pour attribuer la qualité de citoyen ou celle d'indigène restent valables pour déterminer le statut d'origine. Les deux circonstances retenues comme déterminantes sont le lieu de naissance et la filiation.

a) *Le lieu de naissance.*

19. — Toute personne née hors d'un « territoire à statut » naît dans le statut civil de droit commun. La détermination du statut d'origine ne peut donc se poser qu'à l'égard des personnes nées dans un « territoire à statut », et la solution est alors donnée par l'étude de la filiation.

Toutefois, bien que la jurisprudence admette encore de façon générale la double influence du *jus soli* et du *jus sanguinis*, il est vraisemblable que le *jus soli* cessera d'être un élément déterminant. Le développement des moyens de communication, les voyages de plus en plus fréquents des autochtones hors des pays à statut, voyages qui

n'entraînent souvent que des séjours temporaires sans assimilation concomitante, sont de nature à motiver une telle évolution. Ainsi serait-il difficile d'admettre qu'un enfant né dans la métropole à l'occasion d'une escale faite par ses parents sénégalais au retour d'un pèlerinage à la Mecque, reçoive le statut civil de droit commun, alors que le hasard qui l'a fait naître hors d'un territoire à statut est résulté d'une marque d'attachement de ses auteurs à leur statut particulier.

C'est pour tenir compte de cette évolution qu'un contre-projet relatif au statut des personnes dans les territoires d'outre-mer élaboré par l'Assemblée de l'Union française (cf. *infra* n° 33) disposait que le statut se transmet par filiation, sans distinction quant au lieu de naissance.

b) *La résidence. Absence d'effet sur le statut.*

20. — L'attribution du statut civil étant liée à la naissance dans un « territoire à statut », la question s'est posée de savoir si hors de tels territoires, dans la métropole notamment, les personnes de statut civil particulier pouvaient se prévaloir des règles de ce statut, même en ses dispositions manifestement contraire à l'ordre public métropolitain, telles la polygamie, la répudiation unilatérale (19), etc...

La Cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 2 juillet 1896 confirmant avec adoption de motifs un jugement du tribunal de la Seine du 10 août 1893 a admis l'applicabilité du statut musulman algérien sur le territoire métropolitain et l'adoption des règles successorales musulmanes pour la dévolution de la succession d'une personne de ce statut, domiciliée dans la métropole.

L'article 82 de la Constitution qui dispose « que les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé » supprime tout possibilité de controverse. Il énonce un principe général qui, en l'absence de toute restriction relative à son aire d'application, s'étend à tout le territoire de la République.

Une décision récente du tribunal civil de la Seine écarte la restriction qui aurait pu être tirée de l'ordre public métropolitain. Elle reconnaît en effet qu'un plaideur musulman peut à juste titre se prévaloir d'une répudiation unilatérale de son épouse, si elle a été régulièrement faite (20).

On pourrait invoquer que les juridictions civiles et commerciales de la métropole ont été créées en vue de ne faire application, du moins à l'égard des Français, que des règles du code civil, du code de commerce et des textes spéciaux qui réglementent en ces domaines et non

(19) Cf. note Luchaire sous *Justice de Paix de Longwy*, 7 avril 1954, *Penant*, 1956, 1.188.

(20) Trib. civ. Seine, 26 mars 1956, *Fatma Maci c. Hamache*, *Gaz. Pal.* 1956, 1. 326.

pour l'application des règles coutumières ou religieuses, et qu'en particulier les règles du droit canon ou de tout autre droit religieux tel le droit musulman, ne sauraient y trouver application, en l'absence de texte formel, en raison de la laïcité de l'Etat. De ce fait, faute de juridiction compétente, les règles coutumières ou religieuses étrangères au droit métropolitain ne pourraient être appliquées hors des « territoires à statut ». La décision sus-mentionnée du Tribunal civil de la Seine réfute cette thèse en relevant « que les tribunaux civils en France ont plénitude de juridiction et qu'ils doivent dès lors, connaître des questions relatives au statut personnel des plaideurs musulmans domiciliés dans leur ressort du moment que ces matières n'ont été soustraites par aucun texte à leur compétence ».

La jurisprudence rapportée ci-dessus concerne des musulmans algériens. Mais, il est bien évident que le principe invoqué peut s'appliquer à toute personne de statut civil particulier.

c) *La filiation.*

21. — *Filiation légitime* : Toute personne, née dans un territoire à statut reçoit à sa naissance le statut civil de ses parents légitimes. Si l'un d'eux seulement possède le statut civil de droit commun, c'est celui-ci qui l'emporte, du fait qu'il représente le droit commun.

Si les parents de coutumes différentes possèdent de ce fait des statuts civils particuliers distincts, c'est généralement le statut du père qui l'emporte dans le droit coutumier. Mais en cas de silence de la coutume, il semble qu'il y ait lieu de rechercher dans quelle coutume l'enfant a été effectivement élevé pour déterminer quel sera son statut civil particulier.

22. — *Enfants naturels reconnus* : L'enfant naturel reconnu acquiert le statut de celui qui le reconnaît. S'il est reconnu par ses deux auteurs et que l'un soit de statut civil de droit commun, ce statut l'emporte quel que soit l'ordre des reconnaissances.

Afin d'éviter les reconnaissances de pure complaisance permettant un accès de plein droit à la citoyenneté et au statut de droit commun, sans que les conditions d'accès ordinaires puissent être appréciées ou contrôlées, dans plusieurs territoires, le ministère public avait reçu pouvoir de requérir l'annulation de toute reconnaissance faite par un citoyen français ou un étranger assimilé au profit d'un indigène lorsque la fausseté du lien de filiation naturelle invoqué pouvait être démontrée (21).

Ces textes ont modifié l'article 339 du Code civil, pour son application dans ces territoires car, antérieurement, la jurisprudence n'avait

(21) A.O.F. et Nouvelle-Calédonie : décret du 15 décembre 1922. A.E.F. : décret du 15 janvier 1928. Madagascar : décret du 7 novembre 1916. Sur cette question et les abus de reconnaissance, cf. Solus, « *La condition des indigènes en droit privé* », p. 76 et s.

pas admis l'action du ministère public comme recevable en cette matière (22). Il semble qu'ils ne soient pas devenus caducs (23) encore que le motif réel qui les a inspirés ait été le contrôle de l'accession à la qualité de citoyen plus que le contrôle du changement de statut privé. De toute façon, du fait de la généralisation de la citoyenneté et de la facilité de renonciation au statut civil particulier les raisons essentielles qui inspiraient outre-mer les reconnaissances de complaisance ayant disparu, on pourrait envisager le retour à un régime uniforme pour tout le territoire de la République, en accordant cependant au ministère public le droit d'attaquer les reconnaissances ayant pour but de faire échec aux règles du droit public (limite d'âge pour la retraite, obligations militaires, par exemple).

23. — *Enfants adoptifs* : La Cour de Cassation semble vouloir attacher à l'adoption, quant à ses incidences sur le statut, les mêmes effets qu'à la reconnaissance (24).

L'adoption par une personne de statut civil de droit commun aboutirait donc toujours à conférer ce statut à l'adopté.

24. — *Enfants nés de parents demeurés légalement inconnus*. L'enfant né dans un « territoire à statut » de parents légalement inconnus naît dans le statut civil particulier (25). Cette solution, si elle est posée comme un principe général, apparaît alors comme très critiquable, en fait et en droit.

En droit, les circonstances de la naissance ne permettant pas de déterminer le statut applicable, c'est le statut de droit commun qui devrait l'emporter.

En fait, la solution retenue présente une difficulté d'application très sérieuse. Lorsque l'on parle de statut civil particulier, il ne s'agit pas d'un statut uniforme mais d'une multitude de statuts correspondant à la diversité des coutumes. Comment, dans cette multitude, déterminer le statut applicable. En l'absence d'éléments tirés de la filiation, on devrait en déduire que ce sera celui du lieu de naissance. Mais il peut se faire que l'enfant soit élevé dans une toute autre coutume et, en fait, en l'absence de règle précise, la pratique reconnaît habituellement à l'enfant né dans un territoire à statut, de parents légalement inconnus, la coutume des personnes qui l'ont élevé et éduqué.

Outre cette difficulté, la solution retenue peut aboutir à une absurdité. L'enfant manifestement né de souche européenne, qui en manifeste irréfutablement les caractéristiques physiques, et qui est élevé hors du milieu coutumier reçoit quand même le statut civil particulier

(22) Cass. civ., 17 décembre 1913. *Rec. Dareste* 1914, p. 60. Cf. Solus, « *La condition des indigènes en droit privé* », n° 73 et s.

(23) En ce sens C.A. de Tananarive, 26 janvier 1949. *R.J.P.U.F.* 1949, p. 217.

(24) Cass. civ., 27 novembre 1950. *R.J.P.U.F.* 1951, p. 270, note non signée.

(25) Cass. civ., 27 décembre 1951. *R.J.P.U.F.* 1952, p. 123, avec le rapport de M. le conseiller Attuly.

contre l'évidence même de ses origines et de son éducation. Et alors quel sera ce statut civil particulier ? A quelle coutume pourra-t-on le rattacher ?

La Cour de Cassation motive sa décision en se fondant sur l'intention manifeste du législateur qui avait institué, dans certains territoires, des procédures spéciales réservées aux personnes nées de parents inconnus pour accéder à la citoyenneté et au statut civil de droit commun (cf. *infra* n° 37) ce qui implique, par *a contrario*, que ces enfants possèdent par leur naissance un statut civil particulier.

Le projet relatif au statut, élaboré par l'Assemblée de l'Union française (cf. *supra* n° 19 et *infra* n° 33) apportait à ce problème des solutions nouvelles et logiques, en retenant pour la détermination du statut des circonstances indiquant quelle était l'éducation reçue par l'enfant.

B. — DÉTERMINATION DU STATUT CIVIL EN RAISON D'UNE ALLÉGEANCE ÉTRANGÈRE.

a) *Etrangers originaires de territoires à statut.*

25. — La distinction des statuts est un fait social lié à la pénétration européenne dans des territoires où les mœurs des autochtones ne pouvaient s'adapter au droit national des peuples colonisateurs.

Aussi cette distinction se retrouve-t-elle dans tous les territoires étrangers d'Afrique noire, rattachés à une métropole européenne : les autochtones y conservent leur statut particulier dans les conditions déterminées par la loi de leur Etat tandis que les métropolitains et assimilés possèdent le statut de droit commun.

La détermination du statut des étrangers comparaisant en justice en territoire français constitue donc souvent une question préalable, pour savoir quel est le droit à appliquer en vertu des règles du droit international privé et pour déterminer la juridiction compétente.

La question se complique du fait que les législations étrangères, comme la législation française, ont assimilé certaines catégories d'autochtones aux nationaux européens et leur en ont attribué le statut public et privé, soit en raison de leur lieu de naissance, soit à la suite d'une procédure d'accession individuelle.

Ainsi, possédaient le statut de droit commun britannique : en Gambie anglaise, les originaires de Sainte-Marie ; en Sierra Léone, les originaires des îles Tassoh, Banana, York, des petites îles adjacentes et de la ville de Bonthe ; enfin certains autochtones qui étaient passés de la catégorie des « ressortissants britanniques » à celles des « sujets britanniques ».

Il a été longtemps admis que tous les ressortissants des territoires portugais devaient être considérés comme possédant le statut euro-

péen (26), mais cette jurisprudence est aujourd'hui abandonnée et la distinction des statuts dans les territoires portugais d'Afrique a été admise, même pour les îles du Cap Vert (27).

La jurisprudence pose comme principe que les originaires des territoires étrangers « à statut » sont présumés de statut civil particulier et qu'il leur appartient, s'ils entendent se prévaloir du statut européen, de rapporter la preuve que le droit interne de leur Etat leur reconnaît ce statut (C.A. Dakar, 24 juin 1955, cité note 27). Cette jurisprudence ne fait qu'étendre aux originaires d'un territoire étranger « à statut » la présomption d'appartenance à un statut civil particulier appliquée aux originaires des territoires français « à statut ».

b) *Etrangers ayant acquis la nationalité française.*

26. — L'acquisition de la nationalité française confère-t-elle de plein droit et obligatoirement au naturalisé le statut civil français de droit commun ou, au contraire, l'étranger qui possédait, de par sa loi nationale, un statut civil particulier, pourra-t-il le conserver tout en acquérant la nationalité française ?

Le décret du 24 février 1953 déterminant les conditions d'application du Code de la nationalité française dans les territoires d'outre-mer ne tranche la question que pour un cas particulier. Il dispose en son article 17, que, pendant un délai de trois ans à compter de sa promulgation (28), les personnes qui ne sont pas nées dans le territoire ou dans un autre territoire de la République française mais qui y résident depuis plus de dix ans et sont, de notoriété publique, intégrées dans la société autochtone et ont toujours été considérées comme françaises, pourront acquérir la nationalité française par voie de déclaration de nationalité. Et il ajoute que cette acquisition de nationalité n'aura pas pour effet de faire perdre à ceux qui en bénéficient, le statut particulier sous lequel ils vivent.

27. — De cette disposition, M. Decottignies (29) déduit que le législateur n'ayant prévu la conservation du statut civil particulier que dans ce seul cas, dans tous les autres, l'acquisition de la nationalité française confère obligatoirement le statut français de droit commun.

Pour que ce raisonnement *a contrario* soit admissible, il faudrait être certain que les auteurs du décret du 24 février 1953 aient entendu régler dans tous les cas les questions de statut qui peuvent se rattacher à l'acquisition de la nationalité française alors qu'au contraire, la ques-

(26) Ch. annulation A.O.F.-Togo, 8 août 1935. *Rec. Jurisprudence Afrique noire*, 1955, p. 132.

(27) C.A. Abidjan, 19 juin 1953. C.A. Dakar, 24 juin 1955. *Rec. Jurisprudence Afrique noire*, 1955, p. 133 et 129.

(28) Prorogé par décret du 22 mars 1957.

(29) *Annales africaines*, 1954, p. 32.

tion de réglementation du statut reste posée devant les assemblées parlementaires (cf. *infra* n° 28 et 33) (30).

C'est plutôt par analogie avec la solution donnée dans le cas particulier de l'article 17 du décret qu'il faut rechercher la solution générale du problème. L'assimilation à la société française, qui doit conditionner toute naturalisation, peut être aussi bien une assimilation à la société autochtone de statut civil particulier qu'à la société de mœurs européennes.

M. Decottignies tire en outre argument du fait que le défaut d'assimilation à la société française peut, d'après le Code de la nationalité, être un obstacle à la naturalisation, mais il ne faut pas oublier que la société autochtone est française dans l'état actuel de notre droit, aussi bien que la société originaire de la métropole.

L'application de cette thèse aboutirait d'ailleurs à des solutions inapplicables, comme le fait remarquer M. Luchaire (*Le champ d'application des statuts personnels en Algérie et dans les territoires d'outre-mer*, R.J.P.U.F. 1955, p 1). Ainsi, une femme Agni de Ghana épousant un Agni français de Côte d'Ivoire acquerrait obligatoirement par ce mariage le statut civil français de droit commun bien que les deux époux aient jusque-là vécu selon la même coutume. Le mariage devrait être célébré devant l'officier de l'état civil dit « européen ». Le mari se verrait alors interdire la polygamie et ne pourrait contracter ce mariage que s'il était antérieurement célibataire. Les enfants nés de ce mariage recevraient automatiquement le statut civil français de droit commun. On pourrait continuer ainsi l'énumération de conséquences que l'on peut difficilement envisager comme possibles.

28. — Sur cette question particulière du statut civil du naturalisé deux projets de loi ont été élaborés par le Gouvernement et soumis à l'Assemblée nationale (voir annexes aux procès verbaux des séances du 19 décembre 1952 et du 4 octobre 1956) mais ils n'ont pu être portés en discussion en vue de leur adoption. Leurs dispositions essentielles étaient les suivantes :

Article 4. — *Les personnes régies par un statut civil particulier qui n'ont pas la nationalité française accèdent de plein droit, lorsqu'elles acquièrent cette nationalité autrement que par mariage, au statut civil français de droit commun.*

Elles peuvent, néanmoins, sur leur demande, être autorisées, dans les formes qui seront fixées par décret, à être régies par l'un des statuts personnels en vigueur dans le territoire où elles résident au moment où elles acquièrent la nationalité française.

La femme qui acquiert la nationalité française par mariage est régie

(30) Il y a lieu de remarquer que le contre-projet élaboré par l'Assemblée de l'Union française (cf. *infra* n° 33) omettait de traiter de ce problème.

par le statut civil français de droit commun lorsque son propre statut civil est assimilable à ce dernier statut.

Elle est, dans le cas contraire, régie par le même statut civil que son mari, à moins qu'elle ait été autorisée, sur sa demande souscrite antérieurement au mariage et dans les formes qui seront fixées par décret, à être régie par l'un des statuts personnels en vigueur dans le territoire où elle réside.

29. — A défaut de texte, les projets de loi n'ayant pas abouti, la jurisprudence devra se fonder :

a) Sur la présomption légale d'assimilation qui découle de la naturalisation, mais en admettant, comme les auteurs de l'article 17 du décret du 24 février 1953, l'assimilation à la société autochtone ;

b) Sur l'article 82 de la Constitution qui stipule que « les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé » ;

c) Sur le principe selon lequel le statut du type métropolitain est le statut de droit commun par rapport aux statuts du type coutumier.

Les solutions suivantes paraissent dès lors pouvoir être retenues :

1° *Recevront le statut civil français de droit commun* : les étrangers qui, en vertu de leur loi nationale, possédaient l'un des statuts ci-après : a) statut du type « européen » ; b) statut profondément différent à la fois du statut du type « européen » et du statut de la population autochtone parmi laquelle l'étranger s'est fixé. Ce sera, par exemple, le cas d'un ressortissant chinois.

Cette solution s'appliquera également à l'étranger qui possédait un statut d'origine se rapprochant d'un statut civil particulier reconnu dans la société autochtone mais qui, par son genre de vie, ses rapports avec la population, ne peut être considéré comme s'étant intégré à cette société. C'est le cas de la plupart des originaires musulmans du Liban.

2° *Conservera le statut civil particulier* l'étranger qui possédait, en vertu de sa loi nationale, un statut du même type que celui de la société autochtone à laquelle il s'est intégré.

Toutefois, le statut du naturalisé ne sera pas forcément en tous points identique à son statut d'origine.

Nous avons vu que le statut civil particulier des ressortissants français comportait :

a) Des règles législatives ou réglementaires qui limitent ou complètent les coutumes ou se substituent à elles : réglementation du mariage, du mode de passation des conventions, de la constatation des droits fonciers, etc...). Toutes ces dispositions s'appliqueront évidemment au naturalisé ;

b) Des règles coraniques ou coutumières très diverses selon les

contrées. Si le naturalisé a toujours vécu selon une coutume ou un rite coranique existant dans la société locale française à laquelle il s'est intégré, il restera régi, quant à ses droits civils, par cette coutume ou par ce rite. Au contraire, si sa coutume d'origine comporte certaines règles étrangères au droit coutumier local, à ces règles se substitueront celles de la coutume qui régit la communauté française à laquelle il s'est intégré, soit par mariage, soit en raison d'une installation prolongée en territoire français. Cette solution découle du principe d'assimilation qui est à la base de la législation relative à la naturalisation.

En fait, l'application de ces règles obligera le juge ou l'Administration à procéder à des appréciations relatives à l'assimilation et au statut d'origine qui peuvent poser des problèmes difficiles à résoudre. Aussi serait-il opportun que, dans les cas de naturalisation par décret, ou par voie de déclaration, le législateur prenne les dispositions nécessaires pour que cette question du statut des naturalisés soit tranchée par le décret de naturalisation lui-même ou par la décision de donner acte de la déclaration, en admettant l'option possible du naturalisé en faveur du statut de droit commun si la naturalisation ne le lui confère pas obligatoirement.

C. — CHANGEMENT VOLONTAIRE DE STATUT CIVIL.

30. — Dans notre système juridique, il n'existe pas de cloison étanche entre les statuts. Toute personne peut occasionnellement adopter certaines dispositions d'un statut autre que le sien. Et les personnes de statut civil particulier peuvent renoncer à leur statut réservé pour adopter globalement le statut de droit commun, de façon irrévocable.

31. — La renonciation globale au statut civil de droit commun, au profit d'un statut civil particulier n'est pas admise. La jurisprudence a eu occasion de l'affirmer (31) déjà bien avant que la Constitution de 1946 fasse disparaître toute possibilité de controverse à ce sujet.

Dans la mesure où l'ordre public ne s'y oppose pas et en vertu du principe de la liberté contractuelle, rien n'empêche d'introduire dans un contrat des dispositions coutumières, propres à un statut civil particulier. Et certains textes (32) relatifs à l'organisation de la justice de droit local permettent même de porter un litige entre personne de statut civil de droit commun et personne de statut civil particulier (litige dit *mixte*) devant une juridiction de droit local avec application des règles du statut civil particulier. Cette option de juridiction et de législation ne peut également être admise que dans les matières où l'ordre public n'est pas intéressé.

(31) Cass. req., 14 mars 1933, *Sirey* 1933, 1.161. Rapport Pillon, note Solus.

(32) A.O.F. : art. 8 du D. 3 décembre 1931. Togo : art. 8 du D. 21 avril 1933. A.E.F. : art. 43 du D. 29 mai 1936. Cameroun : art. 43 du D. 31 juillet 1927. Somalis : art. 43 du D. 4 juin 1938.

La renonciation au statut particulier, au contraire, peut être globale. Elle est alors définitive. Elle peut, d'autre part, être partielle et occasionnelle.

a) *Renonciation globale au statut civil particulier.*

32. — *Dispositions constitutionnelles. — Absence de textes d'application.* — L'article 82 de la Constitution reconnaît aux citoyens de statut civil particulier le droit de renoncer à ce statut et d'accéder ainsi au statut civil de droit commun.

L'absence de textes législatifs d'application, fixant les formes et conditions de cette renonciation est à l'origine d'une vive controverse sur les possibilités et les modalités d'application du texte constitutionnel.

Cette matière ne figurant pas dans l'énumération limitative des domaines réservés au seul législateur par l'article 72, alinéa premier, de la Constitution, un décret du Président de la République, après avis de l'Assemblée de l'Union française, pourrait être régulièrement pris pour chaque territoire, en application de l'alinéa final dudit article 72, et, pour l'Algérie, un décret du Président du Conseil pris en exécution de la loi du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie.

Mais l'intervention d'une loi se justifie à la fois en raison de l'importance de la matière, et du fait que le changement de statut ne doit pas se heurter au principe de la limite territoriale d'applicabilité de tels décrets. Il doit être possible non seulement pour les Français de statut civil particulier résidant dans un territoire d'outre-mer, ou en Algérie, mais aussi pour ceux qui résident dans la métropole ou en tout autre lieu.

33. — *Echec des projets de loi (33).* — Ce n'est que fin 1949 qu'un projet relatif au statut des personnes, et traitant notamment de la renonciation au statut civil particulier, fut déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Le 30 décembre 1949, il fut envoyé pour avis devant l'Assemblée de l'Union française, qui, après discussion le renvoya en commission le 27 juillet 1950 pour nouvel examen. Il s'y trouvait encore lorsqu'intervinrent les élections anticipées du 17 juin 1951 qui le rendaient caduc.

Le 14 mai 1954, le Gouvernement déposa un second projet. Après discussion, l'Assemblée de l'Union française adopta un contre-projet (34) qui fut tacitement accepté par le Gouvernement. La brusque dissolution de l'Assemblée nationale fin 1955 rendit également ce projet caduc et cette question ne semble pas avoir été reprise, malgré l'intérêt qui s'y attache.

34. — *Utilisation des textes anciens.* — La renonciation au statut

(33) Cf. Boisdon, Du sort des articles 81 et 82 de notre Constitution de 1946. *R.J.P.U.F.* 1956, p. 233.

(34) Dont le texte est rapporté à la *R.J.P.U.F.* 1956, p. 245 et s.

personnel, antérieurement à 1946, n'était spécialement réglementée qu'aux Etablissements français de l'Inde (décret du 21 septembre 1881).

Dans les autres territoires des textes réglementaient l'accession à la citoyenneté française, et c'est cette accession qui entraînait d'office attribution du statut civil de droit commun.

L'admission à la jouissance des droits de citoyen français devait être prononcée par décret, et le Gouvernement ne pouvait l'accorder qu'après enquête établissant que les conditions d'admission étaient remplies. Ces conditions variaient sensiblement selon les textes (35) mais elles impliquaient une assimilation du postulant l'apparentant aux métropolitains : genre de vie et habitudes sociales proches du statut civil de droit français (monogamie notamment) conditions de moralité, parfois aussi conditions de capacité (possession de certains diplômes, services dans l'administration, etc...). Le Gouvernement jouissait d'un pouvoir discrétionnaire pour juger de l'opportunité de l'admission. Sa décision était sans recours.

Concurremment avec l'admission par décret, il existait en Algérie, en A.O.F. et à Madagascar un mode d'admission par jugement (36). Les conditions à remplir étaient plus rigoureuses mais le rôle du tribunal se bornait à constater qu'elles étaient réunies ou qu'elles ne l'étaient pas. Dans le premier cas, l'admission devait être prononcée.

Comme on ne peut penser qu'un acte aussi grave que la renonciation au statut civil particulier ne soit soumis à aucune condition de forme, la jurisprudence avait admis qu'il y avait lieu de soumettre cette renonciation à la procédure instituée par les textes précités qui réglementaient antérieurement l'accession à la citoyenneté, et par voie de conséquence, l'attribution du statut de droit commun (37). Cette jurisprudence concordait avec les instructions données par le ministre de la France d'outre-mer (circulaire ministérielle n° 5733 AP/4 du 25 juin 1949 aux chefs de territoires).

La plupart des auteurs n'avaient pas admis cette solution et considéraient que ces décrets avaient été abrogés par la Constitution et ne pouvaient en aucune façon recevoir application (38).

Le Conseil d'Etat vient de se prononcer en ce sens.

(35) Algérie : Sénatus Consulte du 14 juillet 1865. Togo et Cameroun : D. 7 novembre 1930. Nouvelle Calédonie, A.E.F. : D. 6 septembre 1933. Somalis : D. 16 juin 1937. A.O.F. 23 juillet 1937. Madagascar : D. 7 avril 1938 et 28 juillet 1939. Enfin pour les autochtones ne résidant pas dans leur territoire d'origine : loi du 25 mars 1915, D. 5 avril 1938 et 27 octobre 1939.

(36) Algérie : loi du 4 février 1919, modifiée par ordonnance du 6 août 1945. A.O.F. : décret du 23 juillet 1937. Madagascar : décret des 7 avril 1938 et 28 juillet 1939.

(37) C.A. Dakar, 19 novembre 1949, *Penant* 1952-1-12. Note Brethe de la Gressaye. Cass. civ., 8 novembre 1948 et 30 mars 1949 (*R.J.P.U.F.*, 1949, p. 215 et note Arrighi de Casanova). Cass. civ., 27 novembre 1950 (*R.J.P.U.F.*, 1950, p. 270 et note non signée).

(38) Brethe de la Gressaye, note précitée. Rolland et Lampué, *Précis de droit des pays d'outre-mer*, n° 442. Lampué : L'Union française d'après la Constitution, *R.J.P.U.F.*, 1947, p. 151, note 1. Le statut de l'Algérie, *R.J.P.U.F.*, 1949, p. 137. Luchaire : *Manuel de droit d'outre-mer*, n° 280. Camerlynck, De la renonciation au statut personnel, *R.J.P.U.F.*, 1949, p. 133. R. Passeron, *Cours de droit algérien*, p. 357.

35. — *L'avis du Conseil d'Etat en date du 22 novembre 1955.* — Alors que les textes anciens n'auraient dû conserver leur application qu'en tant qu'ils fournissaient une procédure pour la renonciation, certains dossiers d'accession au statut de droit commun par décret étaient encore transmis avec des propositions basées sur les conditions de fond antérieurement exigées pour l'accession à la citoyenneté. Des difficultés en sont nées entre les services du ministère de la France d'outre-mer et ceux du ministère de la Santé publique et de la Population. La question, d'un commun accord entre les deux départements ministériels, fut portée pour avis devant le Conseil d'Etat afin de déterminer les conditions que les autochtones des territoires d'outre-mer doivent remplir, en l'état actuel de la législation, pour pouvoir être admis au statut de droit commun. Le Conseil d'Etat rendit en sa séance du 22 novembre 1955 un avis par lequel :

1° Il estimait comme devenus caducs en toutes leurs dispositions les décrets des 3 septembre et 6 décembre 1932, 6 septembre 1933, 16 juin et 23 juillet 1937 et 7 avril 1938 pris respectivement pour la Nouvelle-Calédonie, l'Océanie, l'Afrique équatoriale française, la Côte des Somalis, l'Afrique occidentale française et Madagascar relatifs à l'accession à la citoyenneté ;

2° Il déclarait cependant que le silence du législateur ne pouvait mettre en échec le droit à la renonciation au statut civil particulier reconnu par l'article 72 de la Constitution ;

3° Recherchant alors les solutions inspirées de l'intention des constituants et des règles de compétence et de procédure tirées du droit commun, il préconisait le respect des règles de fond et de forme ci-après :

— Conditions de fond : la déclaration ne peut émaner que d'une personne capable (donc majeure de 21 ans) célibataire ou monogame, préalablement informée du caractère irrévocable de la renonciation et des conséquences que celle-ci entraîne ;

— Conditions de forme : la déclaration doit être formulée devant la juridiction civile de droit français compétente en matière d'état des personnes la plus proche de la résidence du déclarant. Le refus de donner acte peut être attaqué par toutes les voies de recours ordinaires.

Bien que limitées aux territoires d'outre-mer, il est bien évident que les conclusions du Conseil d'Etat s'appliqueraient de même façon à l'Algérie.

36. — *Jurisprudence nouvelle.* — Cet avis, diffusé dans les territoires d'outre-mer par circulaire n° 10.709/AP/4 du 27 décembre 1955

du ministre de la France d'outre-mer semble avoir recueilli l'adhésion de la jurisprudence (39).

La requête aux fins de donner acte de la renonciation est portée devant le tribunal civil de droit français (tribunal de première instance ou justice de paix à compétence étendue) qui vérifie si les conditions de fond sont remplies et dans l'affirmative donne acte de la renonciation.

37. — *Survivance des textes spéciaux concernant les enfants naturels métis non reconnus*. — Le Conseil d'Etat, dans son avis, ne s'est pas prononcé sur la validité ou la caducité des textes spéciaux qui permettaient aux enfants naturels métis non reconnus d'accéder à la citoyenneté et au statut de droit commun (40).

La cause de caducité invoquée par le Conseil d'Etat à l'égard des autres décrets est que ceux-ci avaient « pour objet essentiel l'admission à la citoyenneté française » et que « l'admission au statut de droit commun n'avait que le caractère d'une conséquence secondaire de la mesure principale dont ils organisaient la procédure et à laquelle a été substitué un système nouveau ».

Les textes précités, relatifs aux métis, permettaient à ceux-ci d'accéder à la citoyenneté, mais il ne semble pas que ce fût là l'objet essentiel de ces procédures. Cela ressort déjà de l'intitulé desdits décrets « fixant la condition juridique des métis nés de parents légalement inconnus », et permettant à tout individu né sur le territoire « de parents dont l'un, demeuré légalement inconnu (41), est présumé d'origine française ou d'origine étrangère de souche européenne », d'obtenir « la reconnaissance de la qualité de Français », à condition de justifier cette origine et une possession d'état conforme au statut de droit commun. Malgré une certaine impropriété de termes qui porterait à confondre la notion de nationalité et celle de statut, il ressort de ces dispositions que la question du statut privé n'est plus, dans ces textes, l'accessoire de la citoyenneté. Ces décrets permettent aux métis de se faire reconnaître tant dans le domaine des droits privés que dans le domaine des droits publics, le statut normal qui découle de leur filiation naturelle. En outre, les décrets sus-mentionnés sont applicables aux mineurs, représentés légalement par le ministère public ou par la personne qui a recueilli l'enfant ou encore par une société protectrice de l'enfance, alors que la procédure actuellement suivie pour la renonciation ordinaire au statut civil particulier ne le permettrait pas. Enfin, ils organisent un régime de tutelle au profit du mineur.

(39) 11 jugements de donner-acte (le premier en date du 14 avril 1956 rendu par le tribunal de première instance de Ségou au Soudan) ont été rendus en A.O.F. au cours du second trimestre de l'année 1956, alors qu'aucun jugement de rejet n'est intervenu.

(40) A.O.F. : décret du 5 septembre 1930 et arrêté général du 14 novembre 1930. Madagascar : décret du 21 juillet 1931, Nouvelle Calédonie : décret du 30 mai 1933, A.E.F. : décret du 15 septembre 1936. Togo : décret du 28 décembre 1937. Cameroun : décret du 28 mars 1944.

(41) Soit par non-reconnaissance volontaire, soit en raison d'une reconnaissance impossible du fait de la naissance issue de relations adultérines.

Dans ces conditions, il ne paraît pas que les motifs de caducité relevés par le Conseil d'Etat puissent s'appliquer à ces textes. Ils ne sont devenus caducs que dans la mesure où ils permettaient d'accéder à la qualité de citoyen, puisque cette qualité a été généralisée. Ils restent applicables quant à leurs autres effets, notamment pour la reconnaissance du statut civil de droit commun et l'organisation de la tutelle et c'est à juste titre que les juridictions continuent à utiliser à cette fin les procédures instituées par ces décrets.

A vrai dire, la procédure de renonciation ordinaire, du fait de sa simplicité, sera certainement préférée par les métis majeurs qui ont incontestablement le droit d'y recourir mais elle conservera intérêt à l'égard des mineurs tant que le législateur n'aura pas fixé les conditions de renonciation applicables à tous les mineurs, et prévu spécialement la représentation légale et la tutelle à l'égard de ceux qui sont nés de parents inconnus. A ce moment seulement les textes précités devraient être abrogés, leur maintien ne pouvant alors avoir d'autre intérêt que de marquer une distinction raciale qui doit rester étrangère à notre droit.

38. — *Non-rétroactivité des effets juridiques de la renonciation.* — La jurisprudence admet que la renonciation ne porte pas atteinte aux rapports juridiques nés antérieurement. Le changement de statut n'a pas d'effet rétroactif. La régularité et les effets des actes juridiques antérieurs doivent être appréciés suivant les règles du statut civil particulier.

Ainsi il a été jugé, dans le cas d'époux ayant acquis après leur mariage le statut de droit commun, que la succession des époux était régie par le Code civil, mais que la liquidation du régime matrimonial devait s'effectuer suivant les prescriptions du droit local (42).

Nous retrouvons d'ailleurs le même principe de non-rétroactivité en droit international privé, en matière de naturalisation.

39. — *Renonciation à but frauduleux. Nullité.* — On peut concevoir qu'une renonciation soit faite non par désir d'accéder au statut de droit commun, mais dans le but exclusif de porter préjudice à un époux, à un tiers ou pour écarter un héritier de la succession. Il semble alors que la personne qui a subi le préjudice et qui peut rapporter la preuve du caractère frauduleux de la renonciation pourra, comme il est admis en droit international privé en matière de naturalisation, en demander l'annulation par voie de justice (43).

40. — *Effets de la renonciation à l'égard des membres de la famille.* — Les décrets qui réglementaient l'accession à la citoyenneté

(42) C.A. Saïgon, 25 octobre 1929, *Darest* 1931-3-152. *Penant* 1930-1-198. Dans le même sens : C.A. Saïgon, 2 février 1945, *R.J.P.U.F.*, 1947, p. 287, note Camerlynck. C.A. Alger, 19 avril 1905, *Revue algérienne*, 1907-2-120. C.A. de Madagascar, 22 mars 1933, *Penant* 1933-1-245, note Lampué. C.A. Madagascar, 19 décembre 1934, *Penant* 1936-1-261, note Captier.

(43) En ce sens : R.D. Kollwijn, *Droit intergentiel en Algérie*, *R.J.P.U.F.*, 1954, p. 321.

et, par voie de conséquence, au statut civil de droit commun, en prévoyaient les effets à l'égard de l'épouse et des enfants nés antérieurement à cette accession.

L'absence actuelle de textes en ce domaine crée une grave incertitude. Le Conseil d'Etat est resté muet sur ce point ; on pourrait même interpréter ses termes comme indiquant une solution très restrictive. Nous relevons notamment, dans l'avis précédemment cité :

« La renonciation... doit émaner d'une personne capable, agissant en pleine connaissance de cause... La déclaration de renonciation ne pourrait être faite que par un autochtone, majeur de 21 ans... célibataire ou monogame. »

Mais l'on doit remarquer que si l'avis est formel sur les qualités de la personne apte à présenter la déclaration de renonciation il ne se prononce pas sur l'étendue de ses effets au sein de la famille, ni sur les pouvoirs du représentant légal des mineurs à l'égard de ceux-ci.

Il semble que l'on doive admettre que la renonciation faite par les parents ou l'un d'eux peut produire effet à l'égard des enfants mineurs non mariés, légitimes, naturels reconnus ou adoptifs, à condition que la demande expresse en soit faite dans la déclaration, l'absence de texte ne permettant pas de présumer une renonciation emportant effet de plein droit (44). Telles étaient les dispositions contenues au contre-projet de l'Assemblée de l'Union française relatif au statut (cf. *supra* n° 33). Et cette solution semble admise par la Cour de Cassation (45). D'autre part, en matière civile, le mineur étant juridiquement jugé capable de discernement dès l'âge de 15 ans (article 477 du Code civil relatif à l'émancipation), il serait prudent de recueillir son consentement s'il a atteint cet âge.

Nous pensons enfin que la renonciation ne peut produire d'effet à l'égard de l'autre époux que s'il s'est associé à la déclaration. Mais, dans le but d'éviter des conflits de statuts difficiles à trancher, il paraît souhaitable que le législateur n'admette de la part de personnes mariées que des renonciations conjointes des époux et non les déclarations unilatérales.

Dans tous les cas, pour éviter des difficultés de preuve, le juge devra veiller à ordonner, à l'égard de toutes les personnes qui acquièrent le statut de droit commun en vertu de la déclaration faite et dont il donne acte, toutes les transcriptions et mentions en marge habituellement requises en matière d'état civil.

Il n'y a pas de solution idéale que puisse adopter le législateur en ce domaine. Cependant celle qui nous paraît respecter le mieux la paix des familles et la liberté du choix du statut serait la suivante : la renonciation, sauf déclaration contraire du renonçant, produirait

(44) En ce sens : Trib. civ. de Conakry, 25 mai 1956, jugement n° 237.

(45) Cass. civ., 27 novembre 1950. *R.J.P.U.F.*, 1951, p. 270, note non signée.

effet à l'égard de ses enfants légitimes, adoptifs ou naturels reconnus, mineurs, non mariés, mais ceux qui auraient atteint l'âge de dix-huit ans au moment de la renonciation auraient possibilité, dans l'année de leur majorité, de répudier le statut civil de droit commun pour reprendre leur statut d'origine.

b) *Renonciation partielle au statut civil particulier.*

41. — *Principes généraux.* — Tout en conservant l'ensemble des institutions juridiques de son statut, une personne de statut civil particulier peut, à l'occasion de la passation d'un contrat, ou lors de la naissance d'un différend, renoncer au droit local en ce qui concerne ce contrat ou ce litige et les placer sous l'empire du droit commun. Cette option de législation entraîne attribution de compétence au profit des juridictions de droit commun. Elle suppose l'accord des co-contractants ou des parties en litige.

La renonciation partielle peut résulter d'une déclaration expresse insérée dans une convention ou formulée devant le tribunal (46), ou d'une manifestation tacite de volonté résultant notamment du recours à des formes contractuelles ou à des contrats inconnus de la coutume et empruntés au droit français : réception d'une convention par un officier public de droit français, recours aux contrats d'assurance, aux effets de commerce, acquisitions ou translation de droits réels sur des immeubles immatriculés, etc...

Mais la question se pose de savoir si on doit les admettre sans restriction dans le domaine des droits de famille ou si, au contraire, on doit considérer que les règles relatives à l'organisation familiale sont d'ordre public.

42. — *Pour le mariage*, la renonciation a été formellement prévue en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Cameroun et au Togo par l'article 339 du Code pénal tel que modifié pour son application dans ces territoires par les décrets du 19 novembre 1947 et 14 septembre 1951.

Au texte métropolitain qui réprime l'entretien de concubine au domicile conjugal ont été ajoutées les dispositions suivantes :

« Toutefois, en cas de mariage célébré selon la coutume locale, les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux citoyens ayant conservé leur statut particulier, à l'exception de ceux d'entre eux qui auront renoncé à la polygamie coutumière, soit par acte spécial, soit à l'occasion de leur mariage, lorsque celui-ci aura été célébré selon le Code civil. »

De cet texte il ressort clairement que la renonciation peut résulter

(46) Sur l'option de législation en Algérie, cf. Cass. Ch. réunies, 26 avril 1956. R.J.P.U.F., 1956, p. 786 et s. Rapport de M. le conseiller Benezech. (Distinction, quant aux formes de l'option, entre le Tell et la Kabylie d'une part, des « territoires de commandement », d'autre part.)

soit du mariage devant l'officier de l'état civil de droit commun (dit « état civil européen »), soit d'un acte spécial dont la forme a été précisée par l'article 5 du décret du 14 septembre 1951 dit « décret Jacquinet » qui dispose que :

« Tout citoyen ayant conservé son statut personnel peut, au moment de contracter mariage, faire inscrire par l'officier d'état civil, sur l'acte de mariage, sa déclaration expresse de ne pas prendre une autre épouse aussi longtemps que le mariage qu'il contracte ne sera pas régulièrement dissous. »

« Cette déclaration constitue l'acte spécial dont il est fait mention à l'article 339, alinéa 2 du Code pénal applicable en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Cameroun et au Togo. »

Cette simple renonciation à la polygamie faite lors de la déclaration du mariage à l'état civil local laisse au mariage son caractère coutumier. Elle supprime les dispositions contraires à l'existence du mariage monogamique mais laisse subsister toutes les autres dispositions coutumières. Les litiges pouvant naître de ce mariage, les demandes en divorce notamment, restent de la compétence des juridictions de droit local.

Le mariage devant l'officier de l'état civil de droit commun dans les formes du droit civil français confère et implique tous les droits et obligations attachés au mariage par le Code civil. Il ne peut être dissous que dans les formes fixées par ce code. Il est bien évident qu'un tel mariage ne pourrait avoir pour effet d'annuler des mariages coutumiers antérieurs. Non seulement le nouveau mariage serait nul, mais l'époux engagé dans les liens d'un mariage coutumier non dissous tomberait sous le coup des peines réprimant la bigamie (article 340 du Code pénal modifié par le décret du 19 novembre 1947).

43. — *En matière de testaments et successions*, peut-on admettre que le recours aux formes testamentaires propres au droit français, soit permis aux personnes de statut civil particulier, qu'un notaire soit compétent pour recevoir un tel acte. Cette forme emportera-t-elle application du droit français et dans quelle mesure ?

Pour répondre à ces questions il faut considérer le testament comme un moyen de preuve d'une part, comme une manifestation de volonté du testateur quant au règlement de la succession d'autre part.

Le testament passé dans les formes spéciales du droit français, c'est-à-dire avec intervention du notaire, vaudra comme preuve dans les formes du droit français.

Mais les éléments de la succession au sujet desquels aucune volonté, même tacite, n'a été manifestée seront attribués selon le droit coutumier. Et, les règles successorales étant d'ordre public, à notre avis, le recours par testament aux règles de dévolution successorale du droit français ne peut être admis que si la coutume du défunt aboutissait aux mêmes conséquences ou si elle admettait la liberté testamentaire, ce qui est exceptionnel dans les coutumes africaines. Le principe du respect de la

coutume, posé par le législateur, impose cette solution. Certains auteurs ont émis l'opinion contraire en s'appuyant sur le fait que les règles concernant le mariage sont bien d'ordre public et que la substitution des règles du droit français aux règles coutumières a pourtant été admise à l'égard de cette institution. Mais à ces auteurs nous répondrons que cette exception résulte d'un texte formel. Si le législateur a cru devoir intervenir, c'est qu'il a estimé qu'en l'absence de texte, la renonciation ne pouvait être admise.

44. — Nous constatons, en conclusion, que le système juridique français élaboré pour assurer la coexistence harmonieuse de statuts civils différents se caractérise par son incertitude, sa souplesse et sa tendance marquée à l'assimilation.

Incertain du fait que le législateur n'a pas rempli le rôle que lui assignait la Constitution, qu'il n'a pas posé les principes essentiels à défaut desquels il faut se contenter d'interprétations hasardeuses et controversées.

Souplesse du fait de l'absence de frontière rigide entre les statuts.

Tendance à l'assimilation, du fait que le système comporte un courant irréversible en faveur du statut civil de droit commun. En effet ceux qui jouissent de ce statut ne peuvent l'abandonner et le transmettent obligatoirement et définitivement à leurs descendants. Tandis que la catégorie des personnes de statut civil particulier perd définitivement, et avec leur descendance, ceux qui renoncent à ce statut ainsi que, dans l'état actuel de notre droit, les enfants nés hors des « territoires à statut » ou nés de mariage mixtes. Cette absorption juridique complète par la société d'origine européenne ne touche en fait qu'un nombre très limité de personnes : les renonciations et les naissances modificatives du statut ancestral sont peu nombreuses.

La simplicité de la nouvelle procédure de renonciation amènera certainement une accélération du mouvement, qui touchera surtout les territoires où la richesse économique amène une évolution rapide et où l'Islam a peu ou nullement pénétré. Cette hypothèse se vérifie en Côte d'Ivoire où vingt-deux jugements de donné-acte de renonciation ont été rendus au cours du troisième trimestre de l'année 1956. Cependant, si l'attachement aux coutumes et croyances ancestrales se relâche, au contact de genres de vie nouveaux qui brisent les cadres coutumiers, le mouvement d'assimilation juridique totale restera certainement limité. Si cette assimilation, presque complète en droit public et en droit pénal peut s'étendre en droit civil dans le domaine des droits patrimoniaux, par contre dans le domaine des droits de famille, l'islamisation — en voie d'extension dans de nombreux territoires africains — et la polygamie resteront les facteurs essentiels du maintien d'un « statut réservé ».

René PAUTRAT.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

LA CONDITION DES PERSONNES AU TOGO ET AU CAMEROUN	
(De la nationalité française aux citoyennetés locales), par R. DECOTTIGNIES 7	
INTRODUCTION	7
A. Le problème de la condition des personnes dans les nouveaux Etats africains : Etats d'Afrique du Nord et d'Afrique noire 8	
B. Les diverses solutions possibles : la nationalité l'emporte sur la citoyenneté ; solution inverse ; les nationalités et citoyennetés sur un pied d'égalité 11	
I. — LA NATIONALITÉ DANS LES NOUVEAUX ÉTATS AFRICAINS	15
§ 1. <i>La nationalité française</i>	15
A. A l'origine, absence de textes	17
B. De 1930 à 1944, promulgation de décrets particuliers au Togo et au Cameroun	18
C. Application du Code de la nationalité par le décret du 27 mars 1956	22
§ 2. <i>Les nationalités togolaise et camerounaise</i>	27
A. Les deux thèses en présence : nationalité locale réelle ou virtuelle, statut international particulier	28
B. Solution résultant de l'autonomie interne : existence d'une nationalité au moins dans les rapports avec la France	30

	Pages
II. — LA CITOYENNETÉ DANS LES NOUVEAUX ETATS AFRICAINS	35
§ 1. <i>L'égalité de traitement des diverses catégories de citoyens</i>	35
A. La jouissance des droits du citoyen français accordée aux Togolais et Camerounais avant le statut : en tant qu'administrés français, citoyens français ou citoyens de l'Union française	35
B. L'égalité des droits dans le nouveau statut : citoyenneté de l'Union française ou intercitoyenneté	38
§ 2. <i>Le régime juridique de l'intercitoyenneté</i>	43
A. Les personnes qui bénéficient de l'intercitoyenneté : Togolais et Camerounais, Français résidant dans les nouveaux Etats	43
B. La situation juridique résultant de l'intercitoyenneté : la citoyenneté française des Togolais et Camerounais ; la citoyenneté locale des Français dans les nouveaux Etats	46
—	
LE RÉGIME FONCIER COUTUMIER EN A.O.F., par J. CHABAS	53
INTRODUCTION	53
1. Le décret du 8 octobre 1925	54
2. Le décret du 20 mai 1955	56
CHAPITRE I. — L'ÉTABLISSEMENT DE L'ÉTAT GÉNÉRAL DES IMMEUBLES	58
3. Etendue du domaine privé	58
4. Situation des biens vacants et sans maître	58
5. Organisation du domaine privé	60
CHAPITRE II. — LA RÉORGANISATION DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE COUTUMIÈRE	61
6. Le respect des droits coutumiers	61
7. Les deux sortes de droits fonciers coutumiers	62
Section 1. — <i>La constatation des droits coutumiers</i>	63
8. Procédure d'établissement des droits fonciers	63
PHASE I. — LA REQUÊTE	63
9. La requête et son établissement	63

	Pages
PHASE II. — L'ENQUÊTE PUBLIQUE ET CONTRADICTOIRE SUR LE TERRAIN	65
10. Date et opérations	65
11. Particularités pour la constatation des droits individuels	66
12. Particularités pour la constatation des droits collectifs	67
13. Sommutation en vue de faire naître les oppositions	68
14. Le procès-verbal	68
PHASE III. — LA PUBLICITÉ DE LA DEMANDE	68
15. L'affichage et notification	68
16. Intervention du service topographique	69
PHASE IV. — ÉTABLISSEMENT DU LIVRET FONCIER	70
17. Règlement préalable des oppositions	70
18. Procédure de l'opposition — délais — jugement — voies de recours	70
19. Établissement du livret foncier par le chef de région — Rôle du géomètre	71
20. Le livret — Titre établissant le droit	72
21. Le droit du chef de région de refuser de délivrer le livret	73
Section 2. — <i>Les effets de la constatation des droits fonciers</i>	73
22. La constatation des deux catégories de droits fonciers	73
23. L'étendue des droits fonciers mentionnés au livret foncier n'est pas immuable	74
24. Transformation d'un droit ne comportant pas emprise évidente et droit d'aliénation en un droit de cette catégorie	74
25. Force probante du livret foncier	75
26. Possibilités de faire immatriculer les droits fonciers coutumiers directement	75
Section 3. — <i>Le rôle du livret foncier</i>	76
27. Preuve des droits fonciers	76
28. Conservation et mise à jour	76
29. Transformation des droits individuels — aliénation — conflits avec le décret foncier	76
31. Transformation des droits collectifs	77
32. Création de droits réels nouveaux et abandon de droits fonciers ..	77
33. Morcellement de l'immeuble supportant les droits fonciers	78

CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE CRIMINELLE, par J. LARGUIER .. 79

I. — DROIT PÉNAL GÉNÉRAL ET CRIMINOLOGIE 79

1. Ethnologie et criminalité : les hommes-panthères 79

2. Loi pénale et territoires d'outre-mer 81

3. Age indéterminé et maxime *in dubio pro reo* 83

4. Concours matériel de contraventions ou contravention unique 84

II. — DROIT PÉNAL SPÉCIAL 85

5. Droit commun et statut personnel : monogamie, polygamie... et polyandrie 85

6. Omission de témoigner en faveur d'un innocent 88

7. Escroquerie et *truffa processuale* 91

8. Charlatanisme et vaccinations 92

9. La mauvaise foi dans le recel des choses 93

LA LOI-CADRE DU 23 JUIN 1956 (L'urgence et le droit), par J. ROCHE .. 97

INTRODUCTION 97

Première Partie. — LES RÉFORMES A RÉALISER AU REGARD DE LA CONSTITUTION 99

A. *Réformes prévues par la loi-cadre* 99

a) Réformes communes aux T.O.M. et aux territoires associés : réformes culturelles, économiques, financières et sociales 100

b) Réformes propres à l'une ou à l'autre catégorie de territoires .. 101

1° Réformes propres aux T.O.M. 101

1. Réformes politico-administratives 101

2. Réformes administratives 102

2° Réformes propres aux territoires sous tutelle 103

1. Réformes portant statut du Togo 103

2. Réformes politico-administratives au Cameroun 103

B. Techniques juridiques prescrites par la Constitution	104
a) L'article 72 de la Constitution	104
b) Solutions résultant d'une application correcte des articles 72 et suivants	106
1. Réformes politico-administratives	106
2. Réformes administratives	107
3. Réformes culturelles, économiques, financières et sociales	107
 Deuxième Partie. — LES TECHNIQUES ADOPTÉES PAR LA LOI-CADRE	108
A. Diversité des techniques juridiques adoptées	108
a) Diversité dans les procédures d'élaboration	108
b) Diversité dans les modalités de contrôle et de mise en vigueur des décrets	110
B. Difficultés d'interprétation quant aux modalités et conséquences des contrôles exercés sur les décrets	111
a) Interprétation de l'alinéa 6	112
b) Interprétation de l'alinéa 7	113
C. Nature et régime juridiques des divers « décrets » prévus par la loi-cadre	116
a) Décrets prévus à l'article 1 ^{er}	117
b) Décrets prévus aux articles 3 et 4	119
c) Décret relatif au statut du Togo (article 8)	119
d) Décrets prévus pour le Cameroun (article 9)	120
 Troisième Partie. — LE PROBLÈME DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI- CADRE	122
A. La thèse gouvernementale sur la constitutionnalité de la loi-cadre	123
a) Dispositions relatives aux territoires d'outre-mer : la loi du 23 juin 1956 participe des lois-cadres au sens strict et des lois de pouvoirs spéciaux « classiques »	123
b) Dispositions relatives aux territoires sous tutelle : le législateur n'est pas tenu par les prescriptions constitutionnelles	124

	Pages
B. <i>Réfutation de la thèse gouvernementale</i>	127
a) La loi du 23 juin 1956 n'est pas une loi-cadre	127
b) La loi du 23 juin 1956 n'est pas une loi de pouvoirs spéciaux comme les autres	128
c) En principe les dispositions de la Constitution s'appliquent aux territoires sous tutelle	130
CONCLUSION. — L'exception d'urgence contre l'exception d'inconstitu- tionnalité	131

L'ÉCONOMIE DE L'A.O.F. DEPUIS LA GUERRE, par M. CAPET et J. FABRE	135
AVANT-PROPOS	135
<i>Première Partie. — STRUCTURE ET ORGANISATION DE L'ÉCONOMIE D'A.O.F.</i> ..	135
§ 1. Les principaux agrégats	135
§ 2. La production	137
§ 3. La répartition des revenus	141
§ 4. L'affectation du produit disponible	143
§ 5. Les relations entre les divers secteurs	146
§ 6. La localisation des activités	151
§ 7. Comparaisons entre les différents territoires et les autres pays ..	155
<i>Deuxième Partie. — LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉCONOMIE</i>	161
§ 1. L'offre ou le produit disponible	161
§ 2. La demande ou les débouchés	163
§ 3. La détermination des principaux agrégats	167
§ 4. Caractéristiques du fonctionnement	168
<i>Troisième Partie. — LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE</i>	171
§ 1. L'augmentation des quantités	171
§ 2. La hausse des prix	179

§ 3. Les changements de structure et d'organisation	182
§ 4. Les différents moments de la croissance	185
§ 5. Les causes de la croissance	187
§ 6. Les obstacles à redouter	191

CHRONIQUE DE LÉGISLATION A.O.F. - A.E.F., par J. BRUYAS 195

INTRODUCTION 195

Evolution du droit d'outre-mer en 1956 195

L'Algérie 195

Les départements d'outre-mer 199

Aperçu d'ensemble sur la législation relative aux territoires d'outre-mer 203

Titre I. — L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE 208

I. — *Institutions politiques* 208

A. Elections 208

B. Organisation des pouvoirs publics 211

C. Régime des libertés publiques 214

D. Relations internationales 214

II. — *Organisation des services publics* 215

A. Administration générale 215

B. Armée et défense nationale 218

C. Eaux et forêts, agriculture, élevage 221

D. Enseignement, jeunesse, recherche scientifique 223

E. Finances, douanes, trésor, services économiques 226

F. Police 227

G. Postes et télécommunications 228

H. Santé publique 230

I. Transports 232

J. Travail et lois sociales 233

K. Travaux publics. Mines et techniques industrielles 234

L. Services divers 235

	Pages
III. — <i>Statut des collectivités publiques secondaires</i>	235
A. Fédérations et territoires	235
B. Communes	237
C. Collectivités non territoriales	239
IV. — <i>Fonctionnaires et agents publics. Titulaires de pensions</i>	241
A. Organisation générale de la fonction publique	241
B. Statut des fonctionnaires et agents publics	241
C. Traitements, indemnités et avantages divers	244
D. Pensions	255
E. Prestations sociales	260
V. — <i>Réglementation domaniale, foncière, minière</i>	261
A. Régime de la propriété domaniale et des concessions	261
B. Régime foncier et urbanisme	264
C. Régime juridique des mines	265
VI. — <i>Polices</i>	265
A. Protection du patrimoine collectif et maintien du bon ordre	265
B. Sûreté	266
C. Salubrité	269
VII. — <i>Contrats administratifs</i>	270
 Titre II. — LÉGISLATION FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE	 270
I. — <i>Budgets</i>	272
A. Vote et exécution des budgets	272
B. Comptes des exercices passés	272
C. Budgets annexes	273
D. Budgets autonomes	273
II. — <i>Trésor et comptabilité publique</i>	274
III. — <i>Impôts et taxes</i>	278
A. Impôts délibérés par l'Assemblée de Fédération	278

B. Impôts délibérés par les Assemblées des territoires et perçus au profit de ces derniers ou des communes	282
C. Divers	283
D. Entreprises agréées bénéficiaires d'un régime fiscal de longue durée	283
IV. — <i>Recettes non fiscales</i>	283
A. Avances et emprunts	283
B. F.I.D.E.S. et programme d'équipement	284
V. — <i>Douanes</i>	285
A. Régime général pour les T.O.M.	285
B. Réglementation des douanes en A.O.F. et en A.E.F.	286
C. Tarifs	286
D. Régimes spéciaux	287
VI. — <i>Législation économique</i>	287
A. Production	287
B. Crédit et épargne	288
C. Monnaie et changes	289
D. Commerce	289
E. Prix et organisation des marchés	290
E. Assurances	293
<i>Titre III. — LE STATUT ET LA PROTECTION DES PERSONNES</i>	293
I. — <i>Droit du travail et mesures de protection sociale</i>	293
A. Théorie des sujets du droit	294
B. Exercice des droits des travailleurs	296
C. Sanction des droits des salariés	298
D. Mesures de protection sociale	299
II. — <i>Droit privé</i>	299
A. Droit civil	299
B. Droit commercial	300

	Pages
C. Droit maritime et aérien.....	301
D. Droit international privé	302
III. — <i>Droit pénal</i>	302
LE JUGE ET LE SORCIER (Les sacrifices humains), par E. RAU	305
Le sorcier	305
La réaction de la société indigène contre les sorciers	306
Les pratiques de sorcellerie	308
I. — LES GRIS-GRIS SANGUINAIRES	310
II. — LES CRIMES RITUELS	316
LA DÉTERMINATION DU PRIX DES LOYERS D'HABITATION EN A.O.F., par J. CARLIER	321
AVANT-PROPOS	324
1. Compétence et procédure	323
2. Détermination du loyer dans les immeubles mixtes	323
3. Application du décret aux baux en cours	326
4. Point de départ du nouveau loyer	328

LES VICISSITUDES DU STATUT PERSONNEL, par R. PAUTRAT	331
INTRODUCTION	331
I. — OBJET DES DIFFÉRENTS STATUTS (5-15)	334
A. <i>Vers la dissociation des statuts public et privé</i> (6-8)	334
B. <i>Vers l'uniformité des statuts publics depuis 1946</i> (9-10)	338
C. <i>La distinction des statuts en droit privé</i> (11-15)	339
a) Statut réservé des originaires des territoires d'outre-mer et des territoires associés	340
b) Statut réservé des originaires et descendants d'originaires des quatre premières communes de plein exercice du Sénégal	341
c) Statut réservé des Algériens	341
II. — VOCATION DES DIFFÉRENTS STATUTS CIVILS (16-44)	342
A. <i>Attribution du statut civil d'origine</i> (19-24)	344
a) Le lieu de naissance	344
b) La résidence. Absence d'effet sur le statut	345
c) La filiation	346
B. <i>Détermination du statut civil en raison d'une allégeance étrangère</i> (25-29)	348
a) Etrangers originaires de territoires à statut	348
b) Etrangers ayant acquis la nationalité française	349
C. <i>Changement volontaire de statut civil</i> (30-44)	352
a) Renonciation globale au statut particulier	353
b) Renonciation partielle au statut particulier	359



IMPRIMERIE
GUILLEMOT & DE LAMOTHE
35, Rue des Petits-Champs
PARIS (1^{er})

Dépôt légal imp. 4^e tr. 1957, n° 263.