« ce sens ; la plupart de ses sociétaires sont des cultivateurs de situation « modeste et la moyenne individuelle de ses prêts est inférieure à 1.000 « piastres (1).

« Au surplus, l'action actuelle des caisses de crédit va être étendue sitôt « leurs réserves constituées et leur siège social construit. Elles seront, en « effet, à même d'entreprendre les petits prêts sur leurs propres fonds. « Leurs ressources, rapidement accrues, leur permettront de développer « leurs opérations et de mettre à la disposition de tous les cultivateurs « indigènes les moyens de crédit qui leur sont nécessaires ».

Tenant la promesse qu'il avait faite dans le discours qu'il prononça à son débarquement à Saïgon (18 novembre 1925), M. le Gouverneur général Varenne, par arrêté en date du 4 septembre 1926, a, de son côté, jeté les fondements d'*une institution du crédit populaire agricole en Indochine.*

Un autre arrêté du même jour a créé *un service du crédit agricole de l'Indochine.*

Ces arrêtés étaient accompagnés d'instructions aux chefs d'administration locale où le chef de la colonie constatait l' « échec » des diverses tentatives pratiquées dans les pays de l'Union indochinoise pour développer le crédit agricole.

CH. LÉONARDI,
Substitut du Procureur général
près la Cour d'appel de Saïgon.

LES CARACTÈRES ESSENTIELS

de la Juridiction administrative coloniale (2)

La juridiction administrative du premier degré est confiée, dans les pays qui relèvent du Ministère des colonies, à des tribunaux administratifs spéciaux, les Conseils du contentieux administratif.

Les Conseils du contentieux administratif présentent avec les Conseils de Préfecture de la Métropole et de l'Algérie certaines analogies. Les uns et les autres sont des juridictions administratives locales, ayant une compétence déterminée au point de vue territorial (3). Les uns et les autres ne statuent qu'en première instance, sous réserve de recours devant le Conseil d'Etat ; ils n'ont qu'une juridiction de premier ressort (4).

Mais, d'autre part, les Conseils du contentieux administratif présentent, à l'égard des Conseils de Préfecture, des différences très considérables et particulièrement intéressantes.

Si la procédure en usage devant les deux ordres de juridictions est très sensiblement la même, il n'en va pas ainsi de l'organisation et de la compétence de ces tribunaux. C'est sur ces points que se marquent des différences sensibles entre le droit métropolitain et le droit colonial.

On peut dire que, dans l'ensemble, l'organisation des Conseils de Préfecture se caractérise par l'uniformité, celle des Conseils du contentieux, au contraire, par la diversité.

(1) Somme encore considérable.

(2) V. P. Lampué, *Les Conseils du contentieux administratif des colonies*, Paris 1924. — (3) *Op. cit.* p. 184 ; note au Penant 1926, I, 4671, 122. — (4) *Op. cit.* p. 220.

Ce caractère apparaît tout d'abord à l'étendue des circonscriptions territoriales qui constitue le ressort de la compétence *ratione loci*. Jusqu'à une date récente, les Conseils de Préfecture bornaient leur compétence au territoire de chaque département. Le décret du 6 septembre 1926 (1), pris en exécution de l'art. 1er de la loi du 3 août précédent, en créant les Conseils de Préfecture interdépartementaux, a augmenté leur compétence territoriale et fait apparaître des juridictions administratives régionales. Mais les différents Conseils de Préfecture ont toujours un ressort territorial à peu près uniforme, si l'on fait abstraction du Conseil de Préfecture de la Seine qui est resté départemental, et des trois Conseils de Préfecture d'Algérie dont le ressort a toujours été considérable, à raison de l'étendue des départements algériens.

Dans les colonies, la compétence territoriale de chaque Conseil du contentieux s'étend, en règle générale, au territoire d'une colonie. Les différents ressorts territoriaux sont, par suite, profondément différents les uns des autres : c'est ainsi qu'il n'existe qu'un Conseil du contentieux pour la colonie de Madagascar et dépendances, et qu'il en existe un aussi, d'autre part, pour la colonie de Saint-Pierre et Miquelon.

Ce même contraste entre l'uniformité des règles métropolitaines et la diversité des règles coloniales se retrouve en ce qui concerne la composition des Conseils.

Les Conseils de Préfecture ont une organisation uniforme, qui, très critiquée depuis longtemps et donnant fort peu de garanties de compétence et d'impartialité, avait fait l'objet de multiples projets de réforme et vient enfin d'être remaniée de façon heureuse par le décret du 6 septembre 1926, complété par un autre décret du 26 septembre suivant (2).

La voie avait été ouverte sur ce point par le décret du 26 novembre 1919 sur l'organisation de la juridiction administrative en Alsace et en Lorraine, qui avait créé à Strasbourg, sous le nom de Tribunal administratif, une juridiction administrative véritable, étendant sa compétence aux trois départements de l'Est et présentant des garanties appréciables de bonne justice (3).

La composition des nouveaux Conseils de Préfecture interdépartementaux a été grandement améliorée en 1926 à l'égard de celle des juridictions précédentes. C'est ainsi qu'un président spécial a remplacé le Préfet à

---

(1) *Recueil général des lois*, 1926, p. 458 ; Devaux, *La réforme des Conseils de Préfecture*, *Rev. du droit public* 1926, p. 647 ; Bonnard, *Les décrets-lois du ministère Poincaré*, *Rev. du droit public* 1927, p. 255.

(2) *Rec. gén. des lois* 1926, p. 494. — V. Berthélemy, *Traité de droit administratif*, 9e éd. 1921, p. 1030 ; Hauriou, *Précis de droit administratif*, 10e éd. 1921, p. 214 et 902 ; Rolland, *Précis de droit administratif*, 1926, n. 165, p. 119 ; E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. I, p. 310. — Sur les projets de réforme, V. Michoud, *Revue politique* 1897, p. 267 ; Lavallée, *Revue générale d'administration* 1901, p. 5 ; Rolland, *La Réforme des Conseils de Préfecture*, *Revue du droit public* 1909, p. 94 et s. ; Jèze, Rapport à la Société d'études législatives, Bulletin de la Société 1910, p. 28 ; J. Laferrière, *L'organisation de la juridiction administrative*, Réforme et projets de réforme, *Revue du droit public* 1921, p. 109 ; *Les Conseils de Préfecture et le contentieux des contributions directes*, *Revue des impôts sur le commerce et l'industrie* 1922, art. 873, p. 46. — *Adde :* Projet de loi du 7 juin 1921 (Doc. parl. Sénat 1921, n. 413). Pour le Conseil de Préfecture de la Seine, décret du 3 décembre 1926 (*J. O.* 5 décembre 1926).

(3) J. Laferrière, *La juridiction administrative en Alsace et Lorraine*, *Revue du droit public* 1921, p. 394 ; J. Laferrière, *La compétence de la juridiction administrative en Alsace-Lorraine*, *Revue du droit public* 1926, p. 290, et *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine* 1926, p. 1 ; Communication de M. Laferrière au Congrès international des sciences administratives, Paris, juin 1927, Rapport de la 3e section, p. 26 et s.

la présidence du Conseil de Préfecture en matière contentieuse (1). Les fonctions du ministère public ne sont plus confiées au Secrétaire général de la Préfecture, mais à un membre du Conseil lui-même qui est désigné comme commissaire du gouvernement (2).

Le décret de 1926 a fait disparaître la règle en vertu de laquelle, en cas d'absence ou d'empêchement des conseillers, la suppléance appartenait aux conseillers généraux du département (3).

Les conseillers de Préfecture doivent être, dans l'avenir, recrutés au concours pour la plus grande partie. La proportion des nominations directes, qui peuvent être faites en dehors du concours, est déterminée, et ces nominations ne peuvent porter que sur des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires. Les avancements ont lieu suivant des classes personnelles (4).

Enfin, le jugement d'un certain nombre d'affaires, énumérées par les textes, est confié à un conseiller jugeant seul, qui porte le nom de conseiller-délégué et qui statue sous réserve de recours devant le Conseil d'Etat. Ce conseiller-délégué peut se transporter aux chefs-lieux des différents départements compris dans le ressort du Conseil de Préfecture interdépartemental, et il existe même un conseiller-délégué en résidence fixe à Ajaccio. C'est l'introduction du système du juge unique dans la juridiction administrative (5).

La réforme de 1926 est assez incomplète. Tout d'abord, elle n'a pas créé de véritables juridictions administratives spécialisées dans leur rôle contentieux, comme il en existe une à Strasbourg sous le nom de Tribunal administratif. Elle a maintenu, au contraire, aux Conseils interdépartementaux des attributions administratives consultatives, et, dans les départements où ils siègent, les attributions individuelles des conseillers. D'autre part, elle n'a conféré aux conseillers aucune garantie d'indépendance en ce qui concerne leur statut.

Telle qu'elle se présente, cependant, cette réforme a réalisé un très large progrès à l'égard de la situation antérieure ; elle est de nature à conférer de l'autorité à la juridiction métropolitaine du premier degré en matière administrative.

Il est à noter que la réorganisation de 1926 n'a pas touché aux trois Conseils de Préfecture d'Algérie, qui échappaient à certaines des critiques adressées aux Conseils de la Métropole (6). Il faut cependant prévoir que

---

(1) Il existait cependant un vice-président pris dans le sein du Conseil depuis la loi du 21 juin 1865 ; le Conseil de Préfecture de la Seine avait, d'autre part, un président spécial (Décrets du 17 mars 1863 et du 12 mars 1871). — Sur la présidence du Préfet, V. note au S. 1927, 3, 67.

(2) Décret 6 septembre 1926, art. 3 et 4. Il y avait déjà, au Conseil de Préfecture de la Seine, quatre commissaires du gouvernement dépourvus de fonctions dans l'administration active (Décret 28 juillet 1881, art. 2). Depuis le décret du 3 décembre 1926, les commissaires du gouvernement au Conseil de Préfecture de la Seine sont des membres de ce Conseil. Dans les Conseils de Préfecture d'Algérie, un conseiller est désigné comme substitut du Secrétaire général qui joue le rôle de commissaire du gouvernement (Décret 17 juillet 1920, art. 10).

(3) L'art. 14 du décret du 6 septembre 1926 abroge l'arrêté des consuls du 19 fructidor an IX et le décret du 16 juin 1808. En Algérie, la suppléance peut être assurée par les chefs de bureau de la Préfecture (Décret du 17 juillet 1920, art. 11).

(4) Le recrutement au concours existe également pour le Tribunal administratif de Strasbourg, depuis le décret du 27 août 1926 (*Rec. gén. des lois* 1926, p. 437).

(5) Le conseiller délégué peut statuer en matière fiscale dans certains cas (Décret 6 septembre 1926, art. 8), en matière d'affouage (Décret 26 septembre 1926, art. 18) ; il peut également juger les comptes, sauf recours devant la Cour des comptes (Décret 26 septembre 1926, art. 19).

(6) V. Rolland, *La réforme des Conseils de Préfecture, Rev. du dr. publ.* 1909, p. 111, note 1 ; Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*,

l'extension très souhaitable de la réforme sera réalisée en Algérie. Le remaniement a été moins profond en ce qui concerne le Conseil de Préfecture de la Seine, dont l'organisation était un peu plus perfectionnée (1). Enfin le Tribunal administratif de Strasbours est resté en dehors de la réforme.

Dans l'ensemble, les Conseils de Préfecture répondent encore à un type d'organisation uniforme. Au contraire, les Conseils du contentieux administratif des colonies apparaissent comme très différents les uns des autres. Si le texte qui règle leur compétence et leur procédure, le décret du 5 août 1881, s'applique à l'ensemble des colonies, il n'en est pas de même des textes relatifs à leur composition, qui sont spéciaux à chaque colonie. Il en résulte une assez grande diversité (2).

Le type originaire des Conseils du contentieux date des grandes Ordonnances qui ont posé, sous le règne de Charles X, les fondements de l'organisation administrative des colonies, et qui sont les ordonnances du 21 août 1825, du 9 février 1827 et du 27 août 1828. Ce type originaire subsiste actuellement encore dans un très grand nombre de colonies.

Dans ce système, le Conseil du contentieux se compose du Conseil privé de la colonie, auquel sont adjoints deux magistrats de l'ordre judiciaire ; il est placé sous la présidence du gouverneur. Lorsque cette organisation s'est étendue à des colonies qui ne possédaient pas de Conseil privé, celui-ci a été remplacé par le Conseil d'administration.

Cette organisation appelle plusieurs observations. En premier lieu, le Conseil privé ou le Conseil d'administration dont les membres composent essentiellement le Conseil du contentieux, est un organe administratif consultatif placé auprès du gouverneur pour l'éclairer de ses avis, et dont la composition varie d'une colonie à l'autre, de sorte que la composition du Conseil du contentieux varie également par voie de conséquence (3).

En second lieu, malgré cette variété, le Conseil privé ou d'administration comprend toujours une grande majorité de fonctionnaires, de sorte que le Conseil du contentieux est composé lui-même, pour la plus grande partie, de fonctionnaires appartenant à l'administration active (4). Il faut ajouter que la présidence appartient au gouverneur, et que les chefs d'administration ne peuvent être récusés à l'occasion des actes de leur administration (5). Il y a là, au point de vue des garanties assurées aux justiciables, une insuffisance manifeste.

5e éd., 1927, 3e partie, t. IV, n. 57, p. 123 ; Larcher et Rectenwald, *Traité élémentaire de législation algérienne*, 3e éd., 1923, t. I, n. 337, p. 677.

(1) Décret 6 septembre 1926, art. 5, § 5 ; Décret 3 décembre 1926.

(2) Rolland, *Précis de droit administratif*, 1926, n. 258, p. 181 ; Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, 1927, n. 201 et s., p. 366 ; E. Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 337 ; Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 4e éd., 1922, 2e partie, t. I, p. 243, 289, 299, 311, 315 ; P. Lampué, *Les Conseils du contentieux administratif des colonies*, p. 36 et s.

(3) Sur le Conseil privé, V. Girault, *op. cit.*, 4e éd., 1922, 2e partie, t. I, p. 240 ; Charmeil, *Les Gouverneurs généraux des colonies françaises*, 1922.

(4) V., à titre d'exemple, le décret du 6 novembre 1912 pour les Etablissements de l'Océanie (Penant 1913, III, p. 20) ; le décret du 11 mars 1917 pour la Côte des Somalis (Penant 1917, III, p. 130) ; le décret du 3 avril 1920 pour les colonies de l'Afrique équatoriale (Penant 1920, III, p. 194). A la suite du décret du 21 juillet 1925 qui a placé la colonie du Moyen-Congo sous l'autorité directe du Gouverneur général de l'Afrique équatoriale, il a fallu constituer dans cette colonie un Conseil du contentieux spécial (Décret du 3 avril 1926, Penant 1926, III, p. 231).

Ajoutons que le Conseil d'administration de la colonie de Saint-Pierre et Miquelon présente un caractère particulier : il comporte cinq membres élus au suffrage universel, qui font également partie du Conseil du contentieux (Décret du 19 janvier 1926, Penant 1926, III, p. 166).

(5) Cons. d'Et. 27 juillet 1923 (Penant 1925, I, 4532, 38 et la note) ; Cons. d'Et. 24 déc. 1924 (Penant 1925, I, 4554, 94 et la note 1).

(à suivre).

Une troisième observation doit être faite. Le Conseil du contentieux ne se compose pas exclusivement des membres du Conseil privé ou du Conseil d'administration. Pour le constituer, deux autres membres doivent, en règle générale, s'adjoindre aux premiers. Ces deux membres sont des magistrats de l'ordre judiciaire ; dans certaines colonies cependant, lorsqu'on ne peut trouver deux magistrats, on peut faire appel à deux fonctionnaires de l'ordre administratif, « de préférence licenciés en droit ».

La présence des magistrats de l'ordre judiciaire dans un tribunal administratif est digne d'être notée ; comme le procureur général fait partie par ailleurs du Conseil privé, il en résulte que trois membres de l'ordre judiciaire siègent en général au Conseil du contentieux (1).

Cette tendance à mêler dans un même organisme des agents de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif est assez caractéristique de l'organisation coloniale qui, par suite des circonstances locales, entend la séparation des autorités administrative et judiciaire de façon moins rigoureuse que dans la Métropole (2).

La présence, même à titre individuel, de membres des tribunaux judiciaires dans une juridiction administrative entraîne en effet une certaine confusion de fait entre les deux autorités. Or, dans la Métropole, la volonté d'écarter les magistrats judiciaires du jugement des contestations administratives était si nette à l'origine que, dans les cas où le Conseil de Préfecture pouvait être complété par un conseiller général, l'arrêté des consuls du 19 fructidor an IX interdisait de faire appel à un conseiller général qui aurait été en même temps magistrat judiciaire (3). Les conditions particulières de l'organisation coloniale ne permettaient pas cette rigueur.

D'ailleurs, il s'est produit dans la Métropole elle-même une évolution sur ce point ; lorsqu'on créa des juridictions administratives spéciales, chargées de juger certains litiges particuliers, la tendance qui l'emporta fut d'y introduire, à côté de fonctionnaires de l'ordre administratif, des membres des tribunaux judiciaires. C'est ainsi que le Tribunal des dommages de guerre comprend trois magistrats (4). Le Tribunal départemental des pensions est présidé par un magistrat (5) ; quant à la Cour régionale des pensions, elle présente ce caractère particulier d'être une juridiction administrative exclusivement composée de magistrats de l'ordre judiciaire (6). Il convient d'ajouter que des projets de réforme ont été discutés, qui tendaient à confier aux Tribunaux civils eux-mêmes la juridiction administra-

(1) Sur la désignation des magistrats comme membres du Conseil du contentieux, V. Cons. d'Etat 19 novembre 1926, Prévost de Touchimbert, *Rev. du droit public* 1927, p. 233, conclusions de M. Cahen-Salvador et note.

(2) Il faut signaler, à l'inverse, que des fonctionnaires de l'ordre administratif siègent parfois dans les tribunaux judiciaires des colonies, au moins comme intérimaires et parfois comme titulaires (Girault, *op. cit.*, 4e éd., 1922, 2e partie, t. I, n. 267, p. 444, n. 271, p. 454, n. 272, p. 456, n. 295, p. 509) ; Artaud, *La magistrature coloniale*, Penant 1910, II, p. 43 et 1911, II, p. 1.

(3) E. Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 312.

(4) Loi 17 avril 1919, art. 29. La Commission supérieure des dommages de guerre comprend également des membres de la Cour d'appel de Paris : Loi 31 mai 1921, art. 15. — V. Romanet du Caillaud, *L'indemnité de dommages de guerre*, 1925, p. 296.

(5) De Prévoisin, *Commentaire de la loi du 31 mars 1919*, *Rec. gén. des lois* 1919, p. 200 ; Binet et Franceschi, *Traité des pensions militaires*, 1920, p. 133 et 134 ; Labau, *Pensions militaires, doctrine et jurisprudence*, 1925, p. 334 et 343. Pour les tribunaux des pensions aux colonies, V. Labau, *op. cit.*, p. 346, et décret du 1er juin 1927 (*J. O.* 10 juin) ; Valentino, *Les pensions aux indigènes des colonies et à leurs ayants-cause*, 1925.

(6) *Op.* et *loc. cit.* Pour la Cour coloniale des pensions, V. Labau, p. 348, et décret du 2 octobre 1919. Cette Cour coloniale comprend le président de la juridiction d'appel qui préside et deux conseillers à la Cour ou deux juges au Tribunal supé-

tive du premier degré (1). Néanmoins, la présence des magistrats judiciaires différencie nettement les Conseils du contentieux administratif des Conseils de Préfecture de la Métropole.

L'organisation dont nous venons d'indiquer les grandes lignes est celle des Conseils du contentieux du type premier, institué par les grandes Ordonnances de la Restauration. Ses inconvénients, qui résultent du trop grand nombre des membres, de la présence d'une majorité de fonctionnaires appartenant à l'administration active, de la présidence du gouverneur, de l'absence de toute garantie sérieuse de compétence et d'impartialité, ne sont que trop évidents.

Aussi des réformes ont-elles été réalisées depuis un certain nombre d'années dans plusieurs colonies ; si bien qu'à l'heure aciuelle, l'organisation que nous avons décrite n'existe plus à l'état primitif que dans les colonies autonomes, et dans un seul gouvernement général, celui de l'Afrique équatoriale.

Dans les trois autres groupements de colonies, une réforme a été réalisée, plus ou moins profonde et plus ou moins satisfaisante. Cette réforme a abouti, dans tous les cas, à séparer plus nettement que par le passé le Conseil du contentieux du Conseil privé ou d'administration, de façon à ne pas lier son organisation à celle de l'assemblée consultative dont la composition évolue avec le développement de la colonie. Elle a abouti également à diminuer le nombre des membres du tribunal administratif.

Mais les améliorations réalisées par ces différentes réformes ont été très inégales. C'est ainsi qu'en Afrique occidentale française, les décrets du 4 décembre 1920 (2) ont maintenu la présidence du lieutenant-gouverneur dans les Conseils du contentieux des colonies particulières, et donné la présidence au secrétaire général pour le Conseil du contentieux du gouvernement général. A Madagascar également, le décret du 22 mai 1921 (3) a confié la présidence au secrétaire général. Au Togo et au Cameroun, la présidence appartient au commissaire de la République (4).

La meilleure organisation a été réalisée en Indochine, avec le décret du 6 septembre 1921 (5). Il existe en Indochine deux conseils du contentieux, organisés de façon identique (6). Chacun d'entre eux est présidé par un conseiller à la Cour d'appel et comprend deux administrateurs des services civils remplissant certaines conditions de capacité et placés hors cadres pour la durée de leur affectation. Par suite, le Conseil ne comprend plus aucun membre qui soit directement mêlé à l'administration active, et l'on peut dire qu'il existe en Indochine une juridiction administrative spécialisée.

---

rieur, suivant les cas. Toutefois, s'il n'y a dans la colonie qu'un Tribunal d'appel, la Cour coloniale des pensions comprend le premier des assesseurs de ce tribunal et un membre du Conseil du contentieux administratif.

(1) C'est le système qui fonctionne, en Tunisie et au Maroc, en ce qui concerne le contentieux administratif des Etats protégés. V. Lampué, *Le contentieux administratif des pays de protectorat,* Penant 1925, II, p. 19 et s. — Note de M. Rolland à la R. A. 1908, 2, 349.

(2) Penant 1921, III, p. 121.

(3) Penant 1921, III, p. 322.

(4) Le Conseil du contentieux du Togo est organisé par le décret du 6 mars 1923 ; il comprend cinq membres, dont deux magistrats. Celui du Cameroun est régi par le décret du 13 avril 1927 (Penant 1927, III, p. 166) ; il comprend seulement trois membres, dont le chef du service judiciaire.

(5) Penant 1922, III, p. 31 ; Lampué, *Les Conseils du contentieux administratif des colonies*, p. 62 et s.; de Galembert, *Les administrations et les services publics indochinois,* Hanoï 1924, p. 354.

(6) Ils siègent à Hanoï et à Saïgon ; leurs ressorts sont les mêmes que ceux des deux Cours d'appel de l'Indochine (Décret du 9 juin 1925, Penant 1925, III, p. 280).

Il est à souhaiter que des réformes profondes soient apportées à l'organisation des Conseils du contentieux dans les autres colonies, de façon à assurer aux justiciables et à l'administration elle-même les avantages d'une bonne justice administrative (1).

S'il existe entre l'organisation des Conseils du contentieux et celle des Conseils de Préfecture des différences notables, ces différences sont plus importantes encore en ce qui concerne la compétence de ces juridictions.

On sait que les Conseils de Préfecture sont essentiellement des juridictions d'attributions. Ils ne connaissent que des litiges qui leur sont expressément déférés par un texte ; les matières de leur compétence sont limitées et énumérées. Le juge de droit commun en matière administrative est le Conseil d'Etat ; si un litige d'ordre administratif n'est pas formellement attribué par un texte à la compétence d'une autre juridiction, c'est devant le Conseil d'Etat qu'il doit être porté en premier ressort, et le Conseil de Préfecture n'en peut connaître (2).

Au contraire, les Conseils du contentieux administratif des colonies sont des juridictions administratives de droit commun. Sans doute les ordonnances organiques, auxquelles renvoie le décret du 5 août 1881, se livrent à une énumération de matières qui rentrent dans leur compétence ; mais elles ajoutent que les Conseils du contentieux connaissent « en général du contentieux administratif », et cette attribution générale de compétence leur confère la qualité de juges de droit commun qui n'appartient dans la Métropole qu'au Conseil d'Etat. Il en résulte qu'en principe, en matière administrative coloniale, les parties ne sont pas recevables à saisir directement le Conseil d'Etat de leurs prétentions (3).

Quelle que soit l'étendue de la compétence des Conseils du contentieux, il convient d'observer toutefois que le recours pour excès de pouvoir, qui tend à l'annulation d'un acte administratif unilatéral, ne peut être porté devant eux.

A raison de son origine historique, de sa nature même et du texte de l'art. 9 de la loi du 24 mai 1872, le recours pour excès de pouvoir ne peut être formé que devant le Conseil d'Etat (4).

---

(1) Il convient d'ajouter que le commissaire du gouvernement, contrairement à la règle instituée pour les Conseils de Préfecture par le décret du 6 septembre 1926, n'est pas un membre du Conseil du contentieux ; c'est un fonctionnaire quelconque désigné par le gouverneur (Décret 3 février 1891). Parfois, certaines conditions sont posées par les textes en ce qui concerne le choix de ce fonctionnaire. En Indochine, le commissaire du gouvernement, qui doit remplir les mêmes conditions que les membres du Conseil du contentieux, est un administrateur placé hors cadre pour la durée de son affectation (Décret 6 septembre 1921, précité, art. 4).

Le secrétaire du Conseil du contentieux, dans les Conseils du type originaire, est le secrétaire-archiviste du Conseil privé ; c'est souvent le chef de cabinet du gouverneur, et cette situation est assez fâcheuse. Dans les autres Conseils du contentieux, le secrétaire est un fonctionnaire désigné, parfois sous certaines conditions, par le gouverneur. En Indochine même, le secrétaire a cessé d'être placé hors cadre depuis le décret du 9 juin 1925 (art. 4) (Penant 1925, III, p. 280).

(2) Rolland, *Précis de droit administratif*, 1926, p. 181, n. 257.

(3) Parmi les décisions récentes qui reconnaissent au Conseil du contentieux cette qualité de juge administratif de droit commun, nous citerons : Cons. d'Et. 8 décembre 1925 (Penant 1926, I, 4654, 74) ; Cons. d'Et. 12 février 1926 (Penant 1926, I, 4666, 105), rendues en matière de traitements de fonctionnaires ; 28 novembre 1923 (Penant 1924, I, 4431, 88), en matière de contrats administratifs ; Cour d'app. Indochine 3 octobre 1924 (Penant 1925, I, 4590, 192) ; Cons. du contentieux Saïgon 17 décembre 1924 (Penant 1925, I, 4608, 251) ; Cour d'app. Hanoï 7 juillet 1924 (Penant 1925, I, 4536, 43) ; Cons. du contentieux Gabon 15 mars 1926 (Penant 1927, I, 4748, 22 et la note), en matière de concessions et de permis. — V. Lampué, *op. cit.* p. 120 et s.

(4) Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du re-*

Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat a apporté une autre limitation importante à leur compétence. Suivant la doctrine de Laferrière (1), les arrêts ont décidé que, malgré l'attribution générale de compétence qui résultait des Ordonnances, les Conseils du contentieux ne pouvaient connaître que du contentieux des colonies, c'est-à-dire du contentieux local, à l'exclusion du contentieux de l'Etat. Ils ont fondé cette solution sur une raison historique : les Ordonnances n'auraient entendu attribuer à la compétence des Conseils locaux que les matières qui, auparavant, étaient réglées administrativement par les gouverneurs (2).

Quoi qu'il en soit, il est admis actuellement en jurisprudence qu'à défaut d'un texte spécial, les litiges intéressant l'Etat ne relèvent pas des Conseils du contentieux, mais exclusivement du Conseil d'Etat en premier ressort. Mais on considère l'énumération d'attributions contenue dans les Ordonnances comme donnant compétence au Conseil du contentieux, dans les matières ainsi précisées, aussi bien pour le contentieux local que pour le contentieux de l'Etat (3).

C'est seulement lorsqu'il n'y a pas de texte spécial et que le Conseil du contentieux ne peut statuer que comme juge de droit commun que sa compétence est limitée au contentieux colonial local (4).

La distinction du contentieux de l'Etat et du contentieux de la colonie, qui revient à la distinction des services publics d'Etat et des services publics coloniaux locaux, peut d'ailleurs être assez délicate en pratique.

Le caractère de juges de droit commun qui appartient aux Conseils du contentieux les différencie très nettement des Conseils de Préfecture (5).

Il existe, au point de vue de la compétence, une autre différence notable entre les deux juridictions, qui provient du fait que le Conseil du contentieux n'est juge de droit commun que du contentieux colonial local.

Au contraire, le Conseil de Préfecture, s'il ne connaît que des matières spécialement déférées à sa compétence, en connaît en revanche sans aucune distinction suivant les collectivités administratives qui sont en cause ; peu importe qu'il s'agisse de l'Etat, du département, de la commune ou d'un établissement public. La distinction entre le contentieux de l'Etat et le contentieux des collectivités administratives locales est donc particulière au droit colonial (6).

Le Conseil du contentieux, en dehors d'un texte spécial, n'est compétent que si la collectivité publique en cause est la colonie, une commune de la

---

cours pour excès de pouvoir, 1927, p. 35 et s. — Note sous Conseil du contentieux Gabon 15 mars 1926 (Penant 1927, I, 4748, 22) ; note sous Cons. d'Etat 10 février et 19 mai 1926 (Penant 1927, I, 4768, 66).

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 341.

(2) V. sur cette jurisprudence, P. Lampué, *op. cit.*, p. 125 et s.

(3) Cass. civ. 31 octobre 1923 (Penant 1924, I, 4401, 1) ; Cons. d'Etat 4 mars 1925 (Penant 1925, I, 4580, 165). — Note sous Cass. civ. 24 juin 1926 (Penant 1926, I, 4708, 221).

(4) Dufourmantelle, *Des limitations au pouvoir juridictionnel des Conseils du contentieux*, Penant 1905, II, p. 25.

(5) Il faut noter cependant que la question de l'extension de la compétence des Conseils de Préfecture a été réservée par le rapport qui précède le décret de réorganisation du 6 septembre 1926. Il est actuellement question soit d'étendre à de nouvelles matières la compétence des Conseils de Préfecture (Projet de loi déposé au Sénat le 29 juin 1926), soit même de faire des Conseils de Préfecture des juridictions administratives de droit commun (V. Note à la *Revue du droit public*, 1926, p. 681).

(6) Il faut ajouter cependant que certains projets tendent à rapprocher sur ce point l'organisation métropolitaine de l'organisation coloniale. C'est ainsi que le projet de loi du 7 juin 1921, tendant à la création de conseils administratifs en remplacement

colonie ou un établissement public colonial. Il ne l'est pas, en principe, lorsqu'il s'agit de l'Etat (1).

Cette règle, d'après laquelle la compétence est liée au service public en cause, apparaît plus nettement encore en ce qui concerne le gouvernement général de l'Afrique occidentale française. Il existe, en effet, en Afrique occidentale, un Conseil du contentieux du gouvernement général et des conseils du contentieux des colonies particulières du groupe. Le premier connaît des litiges relatifs au fonctionnement des services publics du gouvernement général ; il connaît aussi de ceux qui sont relatifs aux services du territoire de Dakar et dépendances, qui relève directement du gouvernement général (2). Les seconds ne connaissent que des litiges relatifs aux services publics des colonies particulières. Cette distinction vient encore compliquer les règles de compétence en liant cette compétence à la hiérarchie des collectivités publiques dont les services peuvent être en cause.

Les Conseils du contentieux présentent encore quelques particularités de compétence. C'est ainsi que, par une disposition exceptionnelle des Ordonnances, contraire aux règles ordinaires de la compétence administrative, ils peuvent connaître des contestations relatives non seulement aux voies publiques, mais encore aux « chemins particuliers », lorsqu'ils conduisent à l'eau ou lorsqu'ils réunissent les villes, routes, chemins, rivières et autres lieux publics. Il en est de même des litiges relatifs aux servitudes pour l'usage de ces chemins (3).

Cette disposition, très particulière à la législation coloniale, s'explique à la fois par le grand intérêt pratique que présente l'eau dans les colonies et par des circonstances historiques : les Ordonnances n'ont fait que reproduire sur ce point les textes antérieurs (et notamment l'ordonnance du 1er février 1766), qui attribuaient à une juridiction spéciale, le tribunal Terrier, une grande partie du contentieux de la propriété privée qui, d'ailleurs, tenait souvent son origine de concessions administratives. Il en résulte que

---

des Conseils de Préfecture départementaux (Doc. parl. Sénat 1921, n. 413), attribuait à la compétence de ces conseils, outre les affaires relevant actuellement des Conseils de Préfecture et celles relatives aux marchés de fournitures, tout ce qui concernait les contrats des départements et des communes, la responsabilité des départements et des communes, les fonctionnaires départementaux et communaux (Berthélemy, *Droit administratif*, 11e éd., p. 1112).

On a projeté aussi de faire des Conseils de Préfecture les juges de droit commun du contentieux de l'administration locale, départementale et communale, le Conseil d'Etat restant le juge de droit commun de l'administration générale de l'Etat (Note précitée à la *Revue du droit public*, 1926, p. 682).

(1) Une distinction voisine existe dans les Pays de Protectorat de l'Afrique du Nord, où le contentieux administratif a été confié aux tribunaux judiciaires. Il ne s'agit, là aussi, que du contentieux local, et les tribunaux cessent d'être compétents dès lors que les services de l'Etat français se trouvent en cause (Soulmagnon, *Principes du contentieux administratif tunisien*, 1922 ; Lampué, *Le contentieux administratif du Maroc*, Recueil de législation et de jurisprudence marocaines, 1925, III, p. 33 et s.).

(2) Décret 4 décembre 1920 (Penant 1921, III, p. 121) ; Décret 21 octobre 1924, relatif au Territoire de Dakar, art. 3 (Penant 1924, III, p. 311). Cette distinction n'existe pas en Indochine : Décret 9 juin 1925, art. 2 (Penant 1925, III, p. 280), où le contentieux du gouvernement général appartient aux Conseils du contentieux ordinaires. Il a existé en Afrique équatoriale française un Conseil du contentieux du gouvernement général (Décret 3 mars 1906), mais ce système a disparu avec le décret du 15 janvier 1910 (Penant 1910, III, p. 72).

(3) Ordonnance 21 août 1825, art. 160, § 7 ; Ordonnance 9 février 1827, art. 176, § 7. Ces textes, cependant, sont interprétés très restrictivement par la jurisprudence, qui ne les applique qu'aux servitudes d'utilité publique : Cons. d'Etat 21 juillet 1922 (Penant 1922, I, 4258, 220) ; Trib. Tananarive 6 février 1923 (Penant 1924, I, 4427, 74).

le principe d'après lequel la propriété est placée sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire a été appliqué historiquement d'une manière moins nette dans les colonies que dans la métropole.

Une autre attribution très particulière appartient au Conseil du contentieux en ce qui concerne les concessions de prise d'eau. Cette disposition s'explique encore par l'importance considérable des eaux et par la volonté d'assurer aux intérêts des particuliers la plus forte garantie. En dehors de tout litige, le Conseil du contentieux est compétent, en principe, pour accorder aux particuliers les concessions de prises d'eau à faire aux rivières. Il peut faire des règlements d'eau entre les usagers et il possède les plus grands pouvoirs à l'effet de déterminer la quantité d'eau revenant à chaque terre, la manière de jouir des eaux, les servitudes à établir (1).

Cette attribution est tout à fait particulière en ce sens qu'il ne s'agit pas du règlement d'un litige, mais d'une fonction purement administrative qui, normalement, devrait relever de l'administration active ; il faut en conclure que, dans cette hypothèse, le Conseil du contentieux qui accorde à un particulier une concession de prise d'eau ne fait pas un acte juridictionnel, mais un acte administratif.

Il est possible encore de signaler que, dans certaines colonies, la distinction entre le contentieux des contributions directes et le contentieux des contributions indirectes est faite d'une manière moins rigoureuse que dans la métropole. Si, en principe, le Conseil du contentieux connaît des questions relatives aux contributions directes, celles relatives aux contributions indirectes étant réservées à l'autorité judiciaire (2), il existe à cette règle quelques atténuations. C'est ainsi que le Conseil du contentieux étend sa compétence aux contributions indirectes dans l'Inde, aux affaires de douane en Océanie (3).

Signalons enfin que la tendance à enlever aux Conseils de Préfecture celle de leurs attributions qui se justifient mal au point de vue des principes de la compétence et ne s'expliquent que de façon historique, se manifeste aussi en ce qui concerne les Conseils du contentieux. Il en est ainsi particulièrement dans le domaine des attributions de répression (4).

C'est en ce qui concerne la procédure que l'analogie apparaît entre les Conseils de Préfecture et les Conseils du contentieux. Le décret du 5 août

---

(1) Il convient de rappeler que les rivières des colonies font toujours partie du domaine public. Par ailleurs, l'attribution qui vient d'être rappelée au texte a cessé, dans beaucoup de colonies, d'appartenir au Conseil du contentieux pour être conférée aux agents de l'administration active. V. Lampué, *op. cit.*, p. 111 et 118.

(2) Cons. d'Etat 8 déc. 1926 (Penant 1927, I, 4756, 42) ; Décret 30 décembre 1912, art. 74.

(3) *Op. cit.*, p. 161 et 162. Il existe d'ailleurs une certaine tendance à l'unification du contentieux fiscal. C'est ainsi que le contentieux de la taxe sur le chiffre d'affaires a été confié à la juridiction administrative du premier degré : Cons. d'Et. 20 nov. 1925 (Penant 1926, I, 4690, 163 et la note) ; Cf. *Revue du droit public*, 1926, p. 682 ; Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 3e éd. 1926, *Le fonctionnement des services publics*, p. 356.

(4) C'est ainsi que le décret du 28 décembre 1926, pris en exécution de l'art. 1er de la loi du 3 août précédent (*Rec. gén. des lois* 1927, p. 122), qui a retiré aux Conseils de préfecture les attributions de répression en ce qui concerne les voies publique terrestres et donné compétence en cette matière à l'autorité judiciaire pour la grande comme pour la petite voirie, a été précédé d'un décret du 13 novembre 1926 (Penant 1927, III, p. 110), qui a introduit la même réforme en Indochine. V. aussi le projet de loi du 5 mars 1923 sur les contraventions de voirie, Guillois, *Notes de droit public*, *Rev. du droit public*, 1923, p. 303 ; Jèze, *Les projets de modification des règles de compétence administrative*, *Rev. du droit public*, 1918, p. 63 et s. Pour le contentieux des ventes domaniales, V. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 3e éd. 1926, *Le fonctionnement des services publics*, p. 503 ; Hugues, *De la compétence judiciaire aux colonies en matière d'actes de vente*

1881, qui règle la procédure devant les juridictions administratives coloniales (1), est, en effet, tout à fait voisin de la loi du 22 juillet 1889, relative à la procédure suivie devant les Conseils de Préfecture de la métropole. Les deux textes ont une origine commune et s'inspirent des mêmes idées (2).

Néanmoins, en outre de quelques différences de détail (3), il est possible de signaler deux points sur lesquels la procédure des Conseils du contentieux se sépare assez nettement de celle des juridictions métropolitaines.

Il s'agit tout d'abord des délais qui sont impartis dans certains cas pour saisir le Conseil du contentieux. Ces délais, fixés en principe à trois mois par l'art. 11 du décret du 5 août 1881, n'existent que dans les cas où le Conseil du contentieux ne peut être saisi que par voie de recours contre une décision administrative préalable. Ces cas sont d'ailleurs exceptionnels, car il est de principe que le Conseil du contentieux, comme le Conseil de Préfecture, peut être saisi directement, sans que les parties soient tenues d'obtenir d'abord une décision de l'administration active. Mais il est certain cas où, soit en vertu d'un décret, soit par l'effet d'un contrat, il en est autrement, et le délai est alors obligatoire (4).

L'existence de ce délai a donné lieu en jurisprudence à d'assez nombreuses difficultés (5).

Le second point où se marque la différence a trait au recours devant le Conseil d'Etat. Le décret de 1881 donne en cette matière une solution très particulière : le recours doit obligatoirement comporter deux actes successifs, une déclaration de recours qui est faite au secrétariat du Conseil du contentieux et qui est notifiée aussitôt au défendeur éventuel, puis une requête en recours qui est faite au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat. Des délais sont impartis pour la déclaration et pour la requête. Cette procédure s'applique, d'autre part, même dans les matières qui sont dispensées du ministère d'avocat (6).

Cette procédure de recours présente un avantage, en ce qu'elle permet au défendeur éventuel d'être averti du recours aussitôt qu'il est formé au

---

et de concession d'immeubles du domaine privé, Penant 1918, II, p. 17 et s. ; Cour d'appel d'Hanoï 11 mars 1927 (Penant 1927, I, 4866, 164 et la note signée Pierre Lampué).

(1) Ce texte a remplacé une ordonnance antérieure très complète du 31 août 1828.

(2) Le décret du 5 août 1881, étendu à toutes les colonies par le décret du 7 septembre suivant, détermine aujourd'hui la procédure uniformément suivie devant tous les Conseils du contentieux ; il existe donc en cette matière une législation coloniale unique. Cependant, jusqu'à une date récente, une procédure administrative particulière était suivie devant le Conseil du contentieux du Cameroun ; mais le décret du 13 avril 1927 (Penant 1927, III, p. 166), dans son art. 14, a rendu applicables au Cameroun les dispositions du décret du 5 août 1881 relatives à la compétence et à la procédure, supprimant ainsi toute exception.

(3) Rectoux, *De l'administration de la preuve testimoniale devant les Conseils de Préfecture et devant les Conseils du contentieux administratif des colonies*, Penant 1904, II, p. 1.

(4) Cette disposition vient du fait que, dans certains cas, les Ordonnances de la Restauration obligeaient les parties, avant de saisir le Conseil du contentieux, à porter leur affaire devant le Conseil Privé et à obtenir une décision administrative préalable ; il en était ainsi notamment en matière de contributions.

(5) Lampué, *op. cit.*, p. 208 ; Note sous Conseil du contentieux de Madagascar 11 avril 1922 (Penant 1924, I, 4510, 315) ; Conseil du contentieux de Saïgon 17 décembre 1924 (Penant 1925, I, 4608, 251) ; Cons. d'Et. 19 juin 1925 (Penant 1926, I, 4629, 9).

(6) Lampué, *op. cit.*, p. 221 et s.; Cons. d'Et. 15 juin 1923 (Penant 1925, I, 4568, 129, note 2) ; Cons. d'Et. 19 mars 1924 (Penant 1924, I, 4468, 204, note 2) ; Rap. Cons. d'Et. 24 décembre 1924 (Penant 1925, I, 4554, 95, note 2). — Lefort, *Des recours au*

secrétariat du Conseil du contentieux de la colonie, sans attendre l'ordonnance de soit communiqué qui sera rendue par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Mais elle ne va pas, en revanche, sans un très grave inconvénient : elle est compliquée et cette complication entraîne, faute d'observation stricte de la procédure, la déchéance d'un assez grand nombre de recours formés devant le Conseil d'Etat.

Dans l'ensemble, les différences que nous venons de noter n'empêchent pas que la procédure en vigueur devant les juridictions administratives du premier degré soit sensiblement la même dans les colonies et dans la métropole. C'est d'ailleurs le point sur lequel la réglementation est le plus satisfaisante, et, en ce qui concerne les Conseils du contentieux des colonies, c'est surtout au sujet de leur composition que des réformes seraient souhaitables.

Il est permis d'espérer, à cet égard, après la réforme intervenue dans la métropole, que des perfectionnements seront apportés dans l'organisation des Conseils du contentieux administratif coloniaux, dans le sens de l'accroissement des garanties de leur indépendance et de l'amélioration de leur mode de recrutement (1).

PIERRE LAMPUÉ.

Conseil d'Etat contre les arrêtés des Conseils du contentieux administratif, Penant, n° de février 1893 ; Dufourmantelle, *De la question d'abréviation des recours en matière coloniale*, Penant 1921, II, p. 5 ; Dufourmantelle, *Les nouveaux délais de distance*, Penant 1922, II, p. 25.

(1) Signalons enfin qu'au cours de l'impression de cette étude, un décret du 7 septembre 1927 (*Semaine juridique* 1927, p. 1087) est venu remanier l'organisation des Conseils de préfecture de l'Algérie. Ce texte étend à l'Algérie la réforme métropolitaine, en y rendant applicable le décret du 6 septembre 1926 qui a institué les Conseils départementaux (art. 1er). Le décret de 1926 prévoyait lui-même, d'ailleurs, dans son article 13, qu'un décret spécial déterminerait les conditions de son application à l'Algérie.

Cependant, le décret métropolitain n'est rendu applicable que sous trois modifications. La première est relative à la compétence territoriale. Elle s'explique par l'étendue du ressort des Conseils de préfecture d'Algérie ; le rapport qui précède le décret du 7 septembre 1927 rappelle à cet égard que le moindre des départements algériens a une étendue dix-sept fois plus grande qu'un département métropolitain ordinaire (*J. O.* 10 septembre 1927). C'est pourquoi les Conseils de préfecture algériens conservent, au point de vue territorial, leur compétence départementale (art. 2).

En second lieu, au lieu de comprendre, comme les Conseils métropolitains, un président et quatre conseillers, les Conseils de préfecture algériens se composent d'un président et de deux conseillers seulement. Cette mesure a été dictée par la préoccupation de ne pas accroître l'effectif des conseillers de préfecture siégeant en Algérie (art. 3).

La troisième modification, introduite par le décret de 1927 à l'égard du régime métropolitain, apparaît comme tout à fait fâcheuse. L'art. 4 décide en effet que les fonctions de commissaire du gouvernement, au lieu d'appartenir, comme dans la métropole, à un membre du Conseil de préfecture, continueront à être exercées, suivant la nature des litiges, soit par le secrétaire général de la préfecture, soit par le secrétaire général pour les affaires indigènes (art. 4).

Cette disposition, bien que le rapport la motive par le souci de ne pas accroître l'effectif du personnel des Conseils de préfecture algériens, n'en est pas moins très regrettable. Elle refuse à ces Conseils une des principales garanties de bonne organisation et d'indépendance dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle qui, reconnues depuis longtemps nécessaires, ont été instituées en 1926 dans la métropole.

Les membres des Conseils de préfecture d'Algérie conservent intégralement leurs attributions administratives dans leurs départements respectifs (art. 5).