

RECUEIL GÉNÉRAL

de Jurisprudence, de Doctrine et de Législation coloniales et maritimes
LA TRIBUNE DES COLONIES ET DES PROTECTORATS

DEUXIÈME PARTIE

DOCTRINE ET ÉCONOMIE POLITIQUE COLONIALE

Sur la question du domaine aux colonies

Les colonies et territoires placés sous l'influence française ne sont pas soumis à un régime domanial uniforme ; on peut, toutefois, quant à la domanialité, les grouper selon les distinctions suivantes :

- a) Colonies où l'Etat n'a pas revendiqué le domaine,
- b) Colonies où sont proclamés les droits de l'Etat.
- c) Territoires où la propriété des terres vacantes n'appartient ni à l'Etat, ni à la colonie.
- d) Territoires ne constituant pas des colonies proprement dites (pays de protectorat, pays à mandat, territoires à bail, condominium des Nouvelles-Hébrides).

La question du domaine aux colonies intéresse particulièrement les terrains disponibles susceptibles d'être donnés en concession, ceux que l'on a coutume de dénommer « terres vacantes et sans maître » : eux seuls seront visés dans les observations critiques faisant l'objet de la présente étude.

a) Colonies où l'Etat n'a pas revendiqué le domaine.

Ce sont les Antilles, la Réunion, les Etablissements français de l'Inde et les îles Saint-Pierre et Miquelon.

Ces colonies offrent peu d'intérêt, au point de vue qui nous occupe. L'Etat n'y a pas affirmé ses droits domaniaux, en raison de la faible importance des terres disponibles pour la colonisation. Ici, la réglementation domaniale ne donne lieu à aucune difficulté sérieuse ni contestation qui mérite d'être retenue. Nous nous bornerons donc à rappeler les textes constitutifs de cette réglementation.

1. *Antilles et Réunion.* — La Guadeloupe, la Martinique et la Réunion sont régies, au point de vue domanial, par les ordonnances royales des 26 janvier et 17 août 1825, complétées par les ordonnances organiques des 21 août 1825 (Réunion) et 9 février 1825 (Antilles), modifiées le 22 août 1833, et par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Sans vouloir revenir sur les débats, aujourd'hui clos, soulevés par les ordonnances des 26 janvier-17 août 1825, nous pensons qu'il peut être utile, même rétrospectivement, d'aider à la mise au point d'une question aussi complexe que celle du domaine aux colonies. Or, il nous a paru qu'une considération essentielle n'avait pas été mise en avant lors des discussions engagées entre partisans des droits de l'Etat et partisans des droits des colonies sur le domaine compris dans leur territoire ; c'est celle résultant des ordonnances du 22 août 1833 qui, en ayant précisé que les « concessions » devaient être accordées par les conseils coloniaux, avait, par là même et mieux que par tout autre argument, opposé aux partisans des droits domaniaux de l'Etat, reconnu aux colonies la propriété des terres vacantes sises sur leur territoire.

II. *Etablissements français de l'Inde*. — La législation domaniale de cette colonie résulte de l'ordonnance royale du 17 août 1825 et de l'ordonnance organique du 23 juillet 1840. La disposition des terres du domaine relève du conseil général qui est habilité à cet effet par le décret constitutif du 25 janvier 1879.

III. *Saint-Pierre et Miquelon*. — La disposition du domaine, domaine local comme pour les colonies susvisées, relève du gouverneur qui statue en conseil d'administration conformément à l'ordonnance organique du 18 septembre 1844 et aux décrets des 25 juin 1897 (Penant 1897, III, p. 140), 4 février 1906 (Penant 1906, III, p. 99), 21 juillet 1921 (Penant 1921, III, p. 388), 7 novembre 1861 et 27 février 1927 (Penant 1927, III, p. 158).

b) Colonies où sont proclamés les droits de l'Etat.

I. *Nouvelle-Calédonie*. — Antérieurement à 1897, les terres vacantes appartenant à la colonie, la disposition en était déterminée notamment par l'art. 40 du décret organique du 12 décembre 1874, combiné avec l'art. 40 du décret du 2 avril 1885 constitutif du conseil général (1).

Depuis l'affirmation des droits de l'Etat sur les terres vacantes, les attributions de concessions sont faites en vertu de dispositions réglementaires spéciales qui ont fait l'objet initialement du décret du 10 avril 1897 (Penant 1897, III, p. 84), puis du décret du 17 janvier 1908 (Penant 1908, III, p. 57), actuellement en vigueur et qu'a modifié sur un point particulier le décret du 26 mai 1918 (Penant 1918, III, p. 224).

La pensée du législateur de 1897 a été de retirer au conseil général la disposition du domaine qui relève désormais du pouvoir central, sauf dévolution partielle de ses droits au gouverneur, représentant normal de l'Etat dans la colonie.

Quels pouvoirs l'Etat a-t-il expressément délégués à l'autorité locale ?

Le décret du 17 janvier 1908 semble permettre, au point de vue concessionnaire, de faire les distinctions suivantes :

a) Concessions en partie gratuites, en partie onéreuses, jusqu'à 200 hectares. Elles sont accordées par le gouverneur dans les conditions déterminées par la réglementation édictée par le chef de la colonie (Cf. art. 4, § 2, dudit décret et réglementation locale du 7 avril 1916).

b) Concessions uniformément onéreuses, de superficies allant jusqu'à 500 hectares (Cf. § 1 de l'art. 4 du décret de 1908). Il semble bien que le décret n'a envisagé, au paragraphe ici visé, que les aliénations par voie de concession.

L'intention du législateur a été, vraisemblablement, d'autoriser le gouverneur à faire ces concessions, mais nulle disposition du texte ne l'a précisé. En sorte qu'on pourrait soutenir que le pouvoir central a seul qualité pour décider en la matière.

c) Concessions sans condition d'étendue (art. 4, § 3). On doit penser que le législateur a entendu laisser à l'autorité locale le soin de statuer, sous réserve de ratification en Conseil d'Etat. Mais, à défaut de disposition expresse, on pourrait soutenir que le gouverneur n'a pas reçu délégation à cet effet, et que le ministre resterait dans la limite de ses attributions en décidant lui-même, après s'être muni de l'avis obligatoire du conseil général, sa décision devenant définitive par la sanction d'un décret en Conseil d'Etat.

Le décret du 17 janvier 1908 n'a pas réglementé seulement en matière de « concessions » ; il a disposé également pour certains cas où peuvent inter-

(1) V. *La question du domaine en Nouvelle-Calédonie*, par CUDÉNET, en ce Recueil, vol. 1894, III, p. 231, 274 et 320.

venir des cessions de droit civil. Ainsi est-il prévu, d'une part, par l'art. 5 pour les « ventes de gré à gré dans les cas d'enclave, d'indivision, de préemption légale ou d'occupation de bonne foi », et pour les « échanges dans l'intérêt du domaine ou de la colonisation » ; d'autre part, par l'art. 6 pour les locations. Il est à noter que, dans les cas prévus aux art. 5 et 6, les cessions peuvent comporter ou non, pour le cessionnaire, des obligations exorbitantes du droit commun.

Les cessions de l'art. 5 semblent, par la logique du texte, devoir être conclues par le gouverneur ; il y a lieu de faire observer que celui-ci n'y est pas habilité expressément. De même, en ce qui concerne les locations de l'art. 6, il paraît normal qu'elles soient passées par le gouverneur et cependant cela n'est pas formellement stipulé dans le texte, comme il eût convenu de le faire. On pourrait être ainsi fondé à soutenir que l'administration locale est sans droit pour conclure des baux qui ne rentreraient pas dans la catégorie des actes de gestion pour la passation desquels le gouverneur est habilité (Cf. à l'art. 3 du décret du 17 janvier 1908).

A se référer à la lettre du texte (§ 1, art. 4, Décret du 17 janvier 1908), on pourrait, d'autre part, être amené à se demander s'il ne serait pas impossible de faire des cessions de terres domaniales en dehors des cas précisés audit décret. Nous pensons que cette restriction n'a pas été dans les intentions du législateur. Et alors se pose cette question : hors les cas de cession prévus au décret de 1908, quel texte va s'appliquer ? On doit, selon nous, se reporter au décret organique du 12 décembre 1874, plus spécialement à l'art. 18 en ce qu'il n'est pas contraire au décret domanial. Pour citer un cas concret d'application, nous dirons que l'aliénation d'un terrain du domaine de l'Etat, sans condition de mise en valeur ou sans charge exorbitante du droit commun, sera valablement faite par le gouverneur, sauf à en rendre compte au ministre si la valeur du terrain n'excède pas 10.000 fr. ; cette aliénation devrait être autorisée par le ministre si la valeur du terrain excédait 10.000 francs.

II. *Guyane française*. — La réglementation domaniale de la Guyane (Décret 11 décembre 1908, Penant 1909, III, p. 49) étant inspirée de celle de la Nouvelle-Calédonie, les observations qu'elle suggère sont, d'une manière générale, celles que nous venons de relater.

Dans le décret domanial de la Guyane, il y a lieu de signaler toutefois, en dehors de la limitation en principe des concessions à 1.000 hectares, la particularité résultant du groupement, à l'art. 4, en un seul paragraphe, des dispositions qui font l'objet de deux articles au décret domanial de la Nouvelle-Calédonie. Du fait de ce groupement, le gouverneur de la Guyane a reçu, en matière de concessions, des pouvoirs plus étendus que le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie. Alors que celui-ci n'a pu, par son arrêté du 7 avril 1916, réglementer que pour les concessions n'excédant pas 200 hectares accordées de gré à gré en partie à titre gratuit, en partie à titre onéreux, le gouverneur de la Guyane a valablement disposé, par son arrêté du 28 août 1916 (Penant 1917, III, p. 1), pour les concessions allant jusqu'à 1.000 hectares et intéressant des terrains accordés non seulement en partie à titre gratuit, en partie à titre onéreux, mais aussi à titre onéreux exclusivement, par adjudication ou par marché de gré à gré.

En ce qui concerne les cessions de droit civil non prévues par le décret du 11 décembre 1908 (Cf. art. 5 et 6), elles relèvent, selon nous, de l'art. 33 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 qui a donné pouvoir de décision au gouverneur pour les immeubles du domaine de l'Etat dont la valeur n'excède pas 3.000 francs, l'aliénation de ces immeubles devant être autorisée par le ministre si leur valeur est supérieure à 3.000 francs.

III. *Afrique équatoriale française*. — Le décret du 28 mars 1899 (Penant 1899, III, p. 48), modifié les 18 juin 1904 (Penant 1904, III, p. 178) et 7 oc-

tobre 1907 (Penant 1908, III, p. 27), a donné pouvoir à l'administration locale d'accorder des concessions de jouissance temporaire jusqu'à 10.000 hectares, le pouvoir central se réservant de décider pour toute superficie supérieure à cette étendue.

Il n'a pas déterminé avec la même précision (cf. art. 4) les conditions d'attribution définitive de ces concessions de jouissance temporaire. En sorte que le titre provisoire et le titre définitif concernant une même concession pourraient ne pas être délivrés par la même autorité. Dans la pratique, c'est la même autorité qui décide, mais il nous paraît, avec le libellé actuel du texte (art. 4 précité) que le gouverneur général resterait dans la limite des attributions qui lui sont dévolues par le décret domanial, s'il venait à stipuler dans un acte de concession provisoire ressortissant à sa compétence, que l'octroi à titre définitif serait laissé à la décision de telle autre autorité qu'il désignerait (lieutenant-gouverneur ou administrateur) ou de telle autre personne qu'il déléguerait à cet effet.

Si l'administration locale a des attributions assez larges en matière de concessions, celle-ci n'a reçu de l'Etat que des pouvoirs très restreints en ce qui concerne les aliénations qui ne sont pas de la nature des concessions. Elle ne nous semble, en effet, pouvoir décider, dans des formes particulières d'ailleurs (cf. n° 2, art. 4), que pour des ventes de gré à gré intéressant des superficies de moins de 1.000 hectares, et n'être habilitée ni pour décider de ces ventes, y compris des échanges, s'il s'agit d'étendues égales et supérieures à 1.000 hectares, ni pour aliéner par adjudication publique la moindre parcelle du domaine de l'Etat.

A la différence de ce que nous avons vu pour la Nouvelle-Calédonie et la Guyane, les textes organiques auxquels on aurait à se référer pour venir renforter les dispositions incomplètes du décret domanial, ne contiennent aucune allusion au domaine de l'Etat (décret organique du gouvernement général et ordonnance royale du 7 septembre 1840 dont il va être question ci-après pour l'A. O. F.).

Aussi peu logique que cela puisse paraître, on pourrait aller jusqu'à se demander si l'administration locale est habilitée pour conclure même des contrats de location de droit civil pour des terrains du domaine de l'Etat. Nul texte, à notre connaissance, n'a, en effet, précisé que le gouverneur général ou les lieutenants-gouverneurs fussent chargés de la gestion de ce domaine dans les colonies de l'A. E. F.

IV. *Afrique occidentale française.* — Le décret du 23 octobre 1904 (Penant 1904, III, p. 249), qui forme la charte domaniale de l'A. O. F., n'a donné pouvoir au gouverneur général et aux lieutenants-gouverneurs que d'accorder des concessions. Nulle disposition n'ayant réglementé pour les concessions domaniales autres que les concessions, on doit en déduire que les autorités locales n'ont pas reçu délégation de l'Etat pour agir en son nom à leur sujet. Une cession de terres sans condition de mise en valeur, telle qu'un échange, ne saurait ainsi être valablement consentie par le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur.

Comme pour l'A. E. F., on pourrait contester la validité des actes de gestion passés par les autorités locales de l'A. O. F., faute de disposition spéciale à cet effet dans la législation domaniale de cette colonie.

Par analogie avec l'observation faite pour la Nouvelle-Calédonie et la Guyane, on est amené à rechercher si d'autres textes que celui de 1904 ont pu réglementer en matière du domaine de l'Etat en A. O. F. Le décret organique du gouvernement général et l'ordonnance royale du 7 septembre 1840 ne contiennent aucune disposition à ce sujet. Contrairement à ce que l'on pourrait supposer, l'ordonnance de 1840 n'a fait aucune allusion au

(à suivre).