

Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe



De la paroisse à la commune : la difficile genèse de l'institution communale à la Martinique (1815-1839)

Dominique Taffin

Number 150-151, May–August–September–December 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1041645ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1041645ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société d'Histoire de la Guadeloupe

ISSN

0583-8266 (print)

2276-1993 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Taffin, D. (2008). De la paroisse à la commune : la difficile genèse de l'institution communale à la Martinique (1815-1839). *Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe*, (150-151), 5–28. <https://doi.org/10.7202/1041645ar>

Tous droits réservés © Société d'Histoire de la Guadeloupe, 2008

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

De la paroisse à la commune : la difficile genèse de l'institution communale à la Martinique (1815-1839)

Dominique Taffin
Conservateur en chef du patrimoine
Directrice des Archives départementales de la Martinique

INTRODUCTION

Dans ses mémoires, Laussat, préfet éclairé de la Martinique de 1804 à 1809, évoque la tare constitutive de la formation coloniale qui grève l'exercice des libertés locales aux Antilles en ces termes :

« Ce n'était d'abord qu'une concession privée qui se subdivisa ensuite à l'infini en d'autres concessions de même nature entre des aventuriers : à mesure que les familles et les rapports sociaux se formèrent et se multiplièrent, on y appliqua les réglemens nouveaux, dont ils faisaient sentir successivement le besoin. En conséquence, il n'y a, dans son code intérieur et son organisation, ni ensemble, ni plans, ni vues. Toute idée de communauté est restée étrangère à ce séjour. Les villes n'y connaissent pas de corporation et n'y coopèrent en rien au développement de l'autorité publique ; les campagnes ne s'embarrassent qu'à la dernière extrémité si cette autorité existe : on y a partout en aversion l'exercice des droits et des devoirs municipaux. Les menaces ne parviennent même pas facilement à rassembler, quand il le faut, un nombre assez considérable d'habitans, pour y procéder aux opérations et aux élections de paroisse. Le climat sans doute influe sur ces dispositions morales ; mais cela tient davantage à la manière d'être politique et à la manière d'avoir été créé¹. »

Cette remarque nous invite à regarder l'histoire des communes de façon globale pour saisir, à travers les fluctuations des découpages

1. LAUSSAT (Pierre, Clément de), *Mémoires sur ma vie, à mon fils, pendant les années 1803 et suivantes que j'ai rempli des fonctions publiques*, 636. (ADM, 24J 3)

territoriaux et des attributions administratives², le déploiement des enjeux de pouvoirs locaux et des idéologies sociopolitiques.

Ce texte³, en s'attachant particulièrement à la période charnière allant de la Restauration à l'application du décret de 1837 en Martinique, tâchera de mettre les textes réglementaires en relation, d'une part avec les idées politiques qu'ils expriment, d'autre part avec leur application sur le terrain pour comprendre comment le système « protomunicipal » des paroisses correspond à la société d'habitation, et quelles dynamiques sociales d'action et de réaction, en jeu dans le premier tiers du XIX^e siècle, influent sur la genèse de l'institution municipale.

I. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA MARTINIQUE AUX DÉBUTS DE LA RESTAURATION : LE MAINTIEN D'UN SYSTÈME ARCHAÏQUE

Sous l'Ancien Régime, l'administration locale est largement dominée par le double pouvoir intendant-gouverneur. Toutefois, comme l'a rappelé Laussat, les circonstances ont amené à créer ou aménager des institutions locales pour l'administration, la justice et la police du territoire. Une certaine confusion, ou du moins un entrelacs de compétences locales caractérise donc l'organisation d'Ancien Régime, qui perdure jusqu'en 1837, et ce malgré l'effort de clarification de la Restauration à travers les ordonnances organiques de 1825 et 1827 sur le gouvernement des colonies.

En 1829, dans le mémoire qu'il laisse à son successeur intérimaire, le gouverneur Freycinet décrit ainsi le système paroissial, qu'on pourrait qualifier de protomunicipal :

« Les paroisses

Le territoire de la Martinique est divisé administrativement en 27 petits cantons qui portent le nom de paroisses. Elles ont pour chef immédiat un commissaire commandant et un lieutenant commissaire qui remplace au besoin le premier. Les chefs dont je parle ont rang d'officier de milice au grade de capitaine, ou de chef de bataillon ; toutefois, la plupart d'entre eux sont hors ligne, c'est-à-dire qu'ils ne font point partie d'un des six bataillons dont j'ai parlé plus haut.

Quant les milices des paroisses sont réunies partiellement, elles sont alors commandées par les commissaires commandants et à leur défaut par leurs lieutenants.

Du reste, pour ce qui concerne l'administration civile, ils ont à peu près les mêmes attributions que nos maires. Ils correspondent directement avec M. le Directeur général, mais étant aussi officiers de police judiciaire, il est certain cas où la correspondance leur est ouverte avec le Procureur général.

2. Une première vue d'ensemble sur l'histoire des communes aux Antilles avait été proposée par J. Adélaïde-Merlande : « Historique de l'institution municipale des origines à la fin du XIX^e siècle. Guadeloupe-Martinique », *Histoire des communes Antilles-Guyane*, t. 1, 1986, p. 5-24.

3. Cet article est une version complétée et augmentée de la communication présentée le 7 novembre 2007 au séminaire organisé par la Société d'histoire de la Guadeloupe sur l'histoire des communes.

Les villes du Fort-Royal et de St Pierre sont les seules pour les dépenses desquelles il soit fait des fonds spéciaux sur un budget communal qui ne fait point partie des dépenses du service intérieur proprement dit.

Les paroisses s'imposent quelques fois elles-mêmes pour les besoins de leurs églises ou de leurs fabriques ou enfin d'autres menus frais. Elles sont représentées par le commissaire commandant entouré des notables du lieu.

Dans aucun cas elles ne peuvent se réunir sans l'autorisation du Directeur général et seulement, pour des objets déjà soumis à ce fonctionnaire. Les décisions ne deviennent légales que par l'homologation du gouverneur »⁴.

a) *Paroisses et fabriques*

C'est ainsi que des ébauches de communautés s'expriment à travers l'organisation paroissiale : c'est en effet la géographie religieuse qui sert de cadre territorial et administratif aux groupes de population. Les assemblées de paroisse sont le lieu d'expression des habitants. Il ne faut surtout pas prendre cela pour une forme de démocratie : d'une part la représentation y est tout à fait partielle, car il s'agit des « habitants » au sens antillais, donc de possédants, de l'autre, leur champ d'action est limité au vote d'impositions extraordinaires portant à peu près exclusivement sur les édifices culturels.

Les textes organisant l'administration paroissiale sont principalement l'ordonnance du gouverneur et de l'intendant du 11 mai 1726 sur les cures et paroisses⁵ et le règlement et tarif général du 24 décembre 1753, puis l'arrêté du 8 septembre 1829 qui vient unifier les règlements précédents en matière de fabriques (1771, 1776, 1813). Le règlement de 1753 stipule que « les assemblées qui se tiendront (...) seront composées du religieux desservant, des marguilliers et notables habitants, pour remplir le nombre de 12 au moins, non compris le religieux ; n'entendons néanmoins exclure ni prohiber un plus grand nombre d'habitans aux dites assemblées, les exhortons au contraire à s'y trouver régulièrement⁶ ». Une étude du fonctionnement de ces assemblées serait possible pour quelques paroisses dont les délibérations ont été conservées pour le XIX^e, voire le XVIII^e siècle (12 paroisses sur 35⁷).

« L'administration des fabriques a toujours été confondue avec celle des communes »⁸. La gestion du peu de biens communs appartient à la fabrique, dont le conseil est composé d'un petit nombre des plus importants notables : il n'existe en effet pas de biens collectifs hors ceux de l'Église. Les délibérations des conseils ne portent que sur les travaux de l'église, du presbytère, du cimetière, et sur les employés de la paroisse. Le comte de Mauny, rapporteur du projet sur l'organisation municipale

4. ANOM, SG Martinique, c. 118, d. 1050 : organisation municipale.

5. Rappel des fonctions d'administration du temporel des marguilliers, et tenue des registres paroissiaux (dont un pour les esclaves).

6. Code de la Martinique, vol.1. Il est caractéristique de la législation d'Ancien Régime que des dispositions organiques soient prises sous des intitulés qui n'annoncent en rien leur contenu, ici, il s'agit d'un chapitre sur les prix des bancs d'église.

7. C'est le cas pour le Carbet, Case-Pilote, Diamant, François, Gros-Morne, Lamentin, Macouba, Marin, Rivière-Pilote, Sainte-Marie, Trinité, Trois-Îlets. Voir ADM, 26J : fonds des paroisses.

8. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1051 : discussion du Conseil colonial sur l'article 50 du projet de décret.

au Conseil colonial⁹ en 1834, cite comme un cas exceptionnel de bien « communal », une concession de pâturage entre Case-Pilote et Fond-Capot faite par Duparquet¹⁰.

Les marguilliers sont alors les administrateurs de ces quelques biens. Pour Laussat, « les marguilliers sont à la Martinique de vrais *officiers publics*¹¹, ayant leurs attributions, leur administration, leur importance : ordonnateurs tout ensemble et comptables¹² ». Une telle affirmation ne vaut sans doute que pour les deux grandes villes de Saint-Pierre et de Fort-de-France, car l'examen rapide des délibérations des fabriques rurales montre une administration nettement plus succincte.

b) *La milice*

Le seul domaine où une certaine solidarité locale fonctionne au XVIII^e siècle et au début du XIX^e est celui de la milice, et encore, avec des éclipses. C'est la levée et l'entraînement de la milice qui structurent la communauté depuis longtemps et le plus durablement au plan militaire, puisque les intérêts communs restent fort limités.

Après l'épisode révolutionnaire, la situation d'Ancien Régime est rétablie, par les Anglais dès 1794, puis par les Français : c'est ainsi que sont réorganisées les gardes nationales en 1802¹³. Avec le retour de la paix en 1815, et du fait du durcissement des relations entre blancs et libres de couleur, les milices sont suspendues pour éviter la confrontation raciale et l'admission des libres de couleur sur un pied d'égalité.

c) *Émergence du commissaire commandant*

De ces conditions émerge un personnage original, celui du commissaire-commandant, aux attributions à la fois militaires et civiles. Institué pendant l'occupation anglaise de 1762-1763 en remplacement des capitaines de milice (par un arrêt du conseil supérieur du 15 mars 1762 et ordonnance du général anglais du 24 mai¹⁴), son rôle est confirmé à la reprise de possession en 1763¹⁵. La différence notable est qu'initialement

9. Rappelons que le Conseil général, institué par l'ordonnance du 9 février 1827, prend le nom de Conseil colonial en 1833.

10. *Ibid.*

11. En italique dans le texte.

12. Laussat, *op. cit.*, p. 286.

13. L'arrêté du capitaine-général portant organisation des gardes nationales, 14 octobre 1802 (an XI) indique le rôle essentiellement militaire des commissaires de paroisse (levée de la milice, devenue garde nationale) : Art. XVII : « chaque paroisse aura un commissaire-commandant civil et militaire, un lieutenant-commissaire et un adjudant ». – Art. XL : « les commissaires-commandans surveilleront avec la plus grande attention tout ce qui concerne l'ordre, la tranquillité publique et la police. Ils passeront une revue de la garde nationale de leur paroisse tous les 3 mois ».

14. Le Conseil supérieur soumet à Monckton un mémoire pour le gouvernement civil de l'île portant établissement des commissaires de paroisse. Ceux-ci sont désignés par les notables (ADM, B9 : délibérations du Conseil supérieur de mars à mai 1762, notamment séance du 5 mars, articles 15 et 16 du mémoire).

15. Dès le 23 août 1763, le gouverneur et l'intendant confirment les commissions des commissaires de paroisse, et par une ordonnance du 19 octobre, régularisent leur existence en définissant leurs fonctions.

choisi par l'assemblée de paroisse, désormais, le commissaire est désigné par le gouverneur et l'intendant. S'il est provisoirement doté de fonctions judiciaires (de niveau justice de paix, et encore, restreintes dès 1768 aux fonctions de conciliation), il ressort des textes réglementaires que le commissaire-commandant est plutôt un rouage de l'administration, chargé essentiellement de la police et du maintien de l'ordre. Les attributions civiles des commandants de paroisse ne sont pas réglementées par un texte unique, mais précisées au fur et à mesure des règlements relatifs à l'administration intérieure de la colonie (levée des impositions, délivrance de certificats aux habitants, collecte de recensements et contrôle des déclarations des habitants...), comme cela apparaît à la consultation du *Code de la Martinique* entre 1769 et 1786.

Le rôle du commissaire-commandant est certainement plus complexe, comme le laissent percevoir les témoignages des premières décennies du XIX^e siècle. Dans ses *Mémoires*, Laussat souligne la mauvaise volonté des commissaires-commandants pour faire lever l'impôt, et cite l'exemple de celui du Gros-Morne qui délivre des certificats d'indigence injustifiés. Le commissaire-commandant est investi d'une fonction parmi ses pairs, notables du quartier. Il est évident que, de façon informelle, il prend conseil auprès de ses amis, parents, également propriétaires jusqu'à les représenter bien que ce rôle ne soit pas reconnu par les textes : en sont de bons exemples, en 1823 la fronde des commissaires-commandants des paroisses du Nord Atlantique contre le gouverneur, et surtout contre le directeur de l'Intérieur, en pleine affaire Bissette¹⁶, puis en 1828, la nouvelle « insolente » réclamation de Fortier, commandant du quartier de Basse-Pointe qui entraîne sa destitution¹⁷.

Dans le premier tiers du XIX^e siècle, le commandant de paroisse est encore auréolé du prestige et de l'autorité « militaire » conférés par son statut de chef de la milice du quartier et par son rôle de police. En réalité, le pouvoir militaire du commandant de paroisse s'est déjà nettement effacé dans l'organisation de la milice en bataillons, confiés à des officiers. Les commissaires fournissent aussi une bonne part du personnel politique de la Restauration et de la Monarchie de Juillet (21 sur 72 candidats au Conseil général sont commissaires, ou lieutenants de commissaires en 1826). Une étude de type prosopographique permettrait certainement de mieux cerner ce personnel influent et sous influence de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, mais l'espace de cet article ne le permet pas¹⁸.

16. C'est à l'occasion de la diffusion de la brochure que les commandants de paroisse du Macouba, Basse-Pointe et Grande-Anse envoient, le 23 décembre, une lettre insolente à Donzelot, le mettant en demeure de sévir contre les libres de couleur et affirmant leur préjugé contre les mulâtres. Sur l'affaire, voir F. Thésée, *Le général Donzelot à la Martinique* (p. 158) et S. PAME, *Cyrille Bissette, martyr de la liberté*, Fort-de-France, éditions Désormeaux (p. 94).

17. ANOM, SG Mar, c. 119, d. 1054 : destitution de Fortier, 1828. Voir 3^e partie.

18. Quelques exemples sont cités par Laussat dans ses tournées. On peut aussi évoquer la carrière de Xavier de Lucy de Fossarieu, successivement commissaire-commandant dans les quartiers du Marigot, et Grande-Anse (ADM, 28J5) : nommé commissaire civil de la paroisse du Mouillage, par R. Prescott, gouverneur anglais (17/5/1794), il devient capitaine de milice et lieutenant de commissaire civil au Marigot (21/11/1794), avant d'être promu commissaire du Marigot (1/3/1795). Villaret-Joyeuse le confirme dans ces fonctions.

d) Les fondements du pouvoir local : l'administration paroissiale comme un « conseil de famille »

La situation de la Restauration, dans le droit fil de l'Ancien Régime (il n'y a eu de rupture que dans les villes) pourrait donc être résumée comme la permanence d'un pouvoir local peu institutionnalisé et formalisé, qui dénote une conception assez patriarcale de l'administration paroissiale : c'est d'ailleurs cette notion d'administration « toute de famille » qui apparaît tant sous la plume du directeur des Colonies, à Paris, que dans la bouche des conseillers coloniaux, qui tiennent à renfermer le système municipal dans celui d'un conseil de famille, la commune restant ainsi sous la tutelle de notables éclairés qui veilleront à ses besoins.

Dans les colonies esclavagistes, et particulièrement à la Martinique, où les fonctions régaliennes de justice et de police sont assez peu reconnues par des maîtres tout puissants sur leurs habitations, le pouvoir « privatisé » est en effet assez peu prêt à céder le pas à des municipalités qui, d'une part, renforceraient l'efficacité administrative du gouvernement local, d'autre part, fourniraient, dans le contexte de la revendication des libres de couleur pour l'égalité civile et politique, une voie d'accès à cette égalité.

L'enjeu de l'institution municipale se situe donc au centre même des réformes les plus débattues et les plus connues de la Monarchie de Juillet. Cette conjoncture politique, et les souvenirs encore frais du bref épisode révolutionnaire à la Martinique rendent alors compte du temps nécessaire à l'accouchement de l'institution municipale, acceptée du bout des lèvres par les colons.

II LES TEMPS CHANGENT, ET LES INSTITUTIONS AUSSI

a) L'épisode révolutionnaire : un traumatisme, ou un épouvantail pour résister au changement

Un des premiers arguments invoqués par le très conservateur conseil général de la Martinique pour récuser le nom même de maire est de rappeler l'épisode révolutionnaire et de se servir de la première municipalisation comme d'un repoussoir dans le débat institutionnel qui marque la genèse des communes en Martinique.

Dès décembre 1789 avait été mise en place, provisoirement, l'organisation municipale. Ce texte, arrêté par l'Assemblée générale de la colonie, prévoyait un maire faisant fonction de juge de paix dans toutes les paroisses, sauf à Saint-Pierre et Fort-Royal où il était assisté d'échevins et de conseillers. Il s'agissait d'encadrer la municipalité qui s'était déjà constituée à Saint-Pierre, aux mains des négociants « patriotes », qui voulaient pourtant surtout le maintien de l'Exclusif et le rétablissement de l'équilibre des forces entre commerce et propriété terrienne.

L'année 1790 voit se consacrer l'opposition féroce entre l'Assemblée générale qui arrive à s'allier une confédération de municipalités rurales, et la commune de Saint-Pierre, elle-même soutenue par la Guadeloupe. Le massacre des mulâtres, alliés des planteurs, lors de la Fête-Dieu à Saint-Pierre du 3 juin 1790 et le climat de guerre civile provoqué par l'intransigeance de l'Assemblée repliée sur le Gros-Morne restent dans les

mémoires des blancs créoles comme la boîte de Pandore jadis entrouverte, comme la menace toujours possible d'un renversement de l'ordre établi à leur profit¹⁹ : « les municipalités et les maires avaient été établis à la lueur de l'incendie des habitations dont les propriétaires étaient sous les armes ou absents, et par conséquent ces dénominations ne sont pas restées en grande vénération²⁰ ».

La défaite des Pierrotins, et le retour à l'Ancien Régime grâce à la « divine surprise » de l'occupation anglaise en 1794 scellent pour un temps la fin de l'expérience municipale. La question ne reviendra à l'ordre du jour qu'avec les mutations de la fin de la Restauration et de la Monarchie de Juillet.

b) La profonde réforme de l'administration coloniale et les ordonnances de 1825-1828

L'organisation municipale est étroitement liée à la réforme de la législation et des institutions coloniales. Dans les vues du gouvernement, elle constitue un rouage de l'administration de la colonie, mais aussi un vecteur du changement qu'on veut introduire, mais avec une certaine prudence. La chronologie de la mise en place du système municipal épouse les étapes rapprochées de l'évolution du droit public dans les colonies²¹ :

	Réformes institutionnelles	Étapes du projet municipal
1825	Ordonnance « Bourbon »	Premières instructions pour la mise en place du système municipal
1827-1828	Ordonnance organique du 9 février 1827, ordonnance sur l'organisation judiciaire (septembre 1828)	Nomination avortée d'une commission <i>ad hoc</i> au sein du Conseil général
1833-1837	Lois du 24 avril 1833 sur le régime des colonies (« Charte coloniale ») et sur les droits civils et politiques	Relance du débat jusqu'au décret de 1837 Suspension de l'application du décret (décembre 1837)
1839-1840	Ordonnance du 11 juin 1839 sur le régime des esclaves Discussions au Conseil colonial sur l'organisation intérieure de la colonie (1838-1839)	Application « provisoire » du décret de 1837 Travaux de révision du décret

Cette chronologie souligne le rôle moteur de la direction des Colonies, qui veut forcer l'évolution locale. La politique du département de la Marine, en matière coloniale, connaît beaucoup moins de fluctuations que dans le reste du gouvernement de la France, du fait de la permanence

19. Sur l'épisode révolutionnaire, voir L. ABÉNON, J. CAUNA, L. CHAULEAU, *Antilles 1789, La Révolution aux Caraïbes*, Paris, Nathan, 1989 ; J. SAINTOYANT, *La colonisation française pendant la Révolution (1789-1799)*, t. II, Paris, 1930.

20. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1050 : séance du Conseil colonial du 10 novembre 1834.

21. Voir la chronologie détaillée en annexe à cet article.

du directeur des Colonies, de 1826 à 1841. En effet, la nomination, dès 1826, d'Edme Filleau Saint-Hilaire, appuyé par des ministres progressistes mais plus éphémères, tels que Hyde de Neuville, ouvre une nouvelle ère de la législation coloniale qui s'amplifie après les Trois Glorieuses, et ne manque pas de provoquer l'ire des colons. C'est ainsi que sont révisés ou promulgués les Codes civil, de procédure civile et criminelle, en même temps que l'organisation judiciaire est sérieusement remaniée, mettant un terme au pouvoir encore quasi-parlementaire du Conseil supérieur de la Martinique.

Ces réformes profondes sont pourtant lancées avec une certaine prudence. Il n'est qu'à considérer la correspondance ministérielle, les nombreuses missions des années 1820 pour se rendre compte des tâtonnements de l'administration centrale et de sa volonté de ne pas brusquer la société blanche créole. Les notes internes de la direction des Colonies, comme les instructions des ministres aux gouverneurs, insistent, particulièrement pour l'organisation municipale, sur la nécessité d'une élaboration locale du règlement²². Il est piquant de remarquer l'insistance ministérielle à rappeler que « c'est sur les lieux que doit être d'abord élaboré un travail qui est dans l'intérêt principal, et pour ainsi dire exclusif des localités »²³, quand les élites blanches n'arrêtent pas de stigmatiser l'imposition par le gouvernement de France de vues lointaines et inadaptées pour ses colonies, nouvel avatar du despotisme ministériel.

Il n'empêche que le changement est profond, en ce qu'il instaure une autorité forte du gouverneur (ordonnance du 9 février 1827 modifiée par la loi d'août 1833), mais en même temps, lui adjoint une représentation locale véritablement désignée telle, par la création du conseil général. L'expérience martiniquaise des années d'occupation anglaise a certainement joué dans ce sens. L'ordonnance organique de 1827 a vraisemblablement une résonance différente dans chacune des îles : alors qu'en Martinique, on entérine, tout en cherchant à la cadrer, cette influence des élites locales dans le processus de décision, en Guadeloupe, c'est une création qui ouvre de nouvelles perspectives.

Pourtant, la reconnaissance de la représentation locale est à double tranchant, et les békés l'ont bien saisi, qui militent pour le pouvoir du conseil général (dénommé « colonial » à partir de 1833), mais qui freinent autant qu'ils le peuvent, la création des communes. En effet, un pas supplémentaire est franchi en 1833, quand, à la faveur de la Monarchie de Juillet, le régime des colonies est infléchi décisivement : la loi du 24 avril, dite « charte coloniale », scelle la fin des ordonnances organiques et de la possibilité, pour les gouverneurs, de prendre des mesures dans des domaines désormais considérés comme régaliens et soumis à la

22. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1050 : organisation municipale. Dans son rapport sur l'avancement des travaux, le 25 juillet 1828, le gouverneur convient, conformément aux vœux du ministre, de faire une élaboration locale, tout en avouant son impuissance à y parvenir : « cette sage précaution garantissait l'inconvénient d'une innovation, bonne en elle-même, mais dont l'application avait nécessairement besoin de nombreuses modifications exigées par les très grandes différences de localités et de population ». À la fin de 1828, le ministre s'impatiente des manœuvres dilatoires du Conseil général.

23. *Ibid.* : minute de la réponse du ministre au gouverneur au sujet des modalités d'organisation du régime municipal, s.d. [1829].

sanction des chambres. Le même jour, une autre loi affirme l'égalité des libres de couleur et des blancs créoles en rejetant dans l'illégalité tous les règlements locaux qui instituaient la discrimination raciale.

c) *Les forces sociales nouvelles*

La montée en puissance des libres de couleur

C'est surtout sur l'équilibre des forces socio-politiques que la situation en Martinique diffère des autres colonies. C'est bien sûr la question des libres de couleur, avec en filigrane et comme épouvantail pour les colons, la « fin des colonies » qui hante tout débat politique ou institutionnel depuis la révolution haïtienne. Rappelons quelques dates : 1823, condamnation de Bissette pour le libelle qui lui est attribué sur la situation des gens de couleur (alors même que cet ouvrage est bien reçu à Paris)²⁴ ; 1831, « complot de Saint-Pierre » ; fin 1833, « affaire de la Grande Anse ». Pierre Dessalles, dans sa correspondance, évoque l'effervescence qui règne depuis la révolution de Juillet et les duels nombreux entre les deux classes, avec, en trame de fond, la grande peur des empoisonnements, c'est-à-dire la peur larvée de la rébellion masquée des ateliers d'esclaves²⁵. Dans leurs rapports au ministre, les gouverneurs qui se succèdent font état des susceptibilités exacerbées dans les centres urbains de Saint-Pierre et du Fort-Royal, avec plus ou moins d'indulgence en fonction de leur sensibilité politique. Malgré les instructions ministérielles du 30 août 1825 au gouverneur²⁶, il apparaît donc, localement, urgent de différer le chantier de la municipalisation.

De la répression à la réforme juilletiste de 1833 : les droits civils, et après ?

Alors que la promulgation locale du Code civil en 1805 avait inclus des restrictions nombreuses et fondamentalement discriminatoires envers les libres de couleur²⁷, les revendications de ceux-ci, malgré la répression, finissent par trouver une oreille attentive au ministère, et même auprès de quelques colons un peu plus éclairés ou réalistes. La réforme judiciaire de septembre 1828 ébranle l'ordre ethno-social en apportant, d'une part, des restrictions au pouvoir et à la représentation oligarchique des juridictions coloniales, et en tentant, d'autre part, d'introduire des innovations sur l'état civil²⁸. Le premier travail de la commission de législation formée au ministère après les Trois Glorieuses est de réviser ces spécificités, et l'égalité des droits civils pour tous les libres est enfin reconnue en 1833 (loi du 24 avril).

24. Sur ce sujet, voir n. 16.

25. FRÉMONT (H. de, éd.), *La vie d'un colon à la Martinique au XIX^e siècle, correspondance 1808-1834* [de Pierre Dessalles], chez l'auteur, 1980 ; et P. DESSALLES, *La vie d'un colon à la Martinique au XIX^e siècle. Journal, 1837-1841*, éd. par H. de Frémont et L. Élisabeth, 1984.

26. ANOM, SG Mar., c. 66, d. 541 et c. 118, d. 1050.

27. À ce sujet, voir par exemple les *Mémoires* de Laussat, et le fonds du Conseil souverain.

28. L'article prévoyant, comme incidemment, la déclaration des naissances, mariages et décès des esclaves, est vigoureusement contesté par le procureur général de Martinique.

Les délégués des hommes de couleur, Fabien et Bissette, dans leurs libelles et leur revue, ont abordé la question municipale, même si cela reste incident. Il ne leur a pas échappé que les fonctions municipales offriraient à point nommé un nouveau champ à investir et un contrepoids au Conseil général. Dans son *Mémoire au ministre de la Marine et des Colonies et à la commission de législation coloniale...* publié en 1831²⁹, Bissette appelle de ses vœux l'institution communale : « cette institution si sage et si paternelle n'existe pas aux colonies, du moins à la Martinique, à la Guadeloupe et à Cayenne ; elle existe à Bourbon d'une manière très imparfaite. Il serait prudent et facile de la fonder en prenant pour base les principes qui ont présidé à la rédaction de notre loi nouvelle de France ».

La participation à la vie politique est donc, avec la reprise de la question de l'organisation municipale et de la révision des institutions politiques et administratives de la colonie, le nouvel enjeu à emporter.

III LE DÉBAT DE 1828 À 1837

Dans les abondants débats qui entourent l'instauration des communes en Martinique entre 1828 et 1839, il est clair que la classe au pouvoir a perçu la nature profondément politique du système municipal et cherche par tous les moyens à empêcher le changement qu'il apporte, soit par blocage systématique, soit en exigeant des garanties et des modifications qui, au final, en « dénaturent complètement » le principe, comme le note le directeur de l'Intérieur en 1835³⁰.

a) *Le déploiement de l'idéologie conservatrice au Conseil colonial*

Le Conseil général, voix politique de la classe dominante, invoque une série d'arguments, y compris en élaborant pour la première fois une construction instrumentalisée mais cohérente de l'histoire antillaise qui puise dans Dessalles (*Annales du Conseil souverain*, 1786). Une communauté de pensée unit les conseillers coloniaux et les premiers historiographes (Adrien Dessalles, *Histoire générale des Antilles*, 1846, Sydney Daney, *Histoire de la Martinique, depuis la colonisation jusqu'en 1815*, 1846). Même si le débat sur l'organisation municipale au Conseil général puis colonial se fonde toujours sur des arguments de philosophie politique, il est entièrement imprégné d'une situation de tension sociale de plus en plus focalisée sur la question de couleur. Il est aussi intéressant de noter que la rhétorique de l'ancienneté de la représentation locale, présentée comme quasi constitutive de la colonisation, ne masque pas une connaissance très actuelle et aiguë des débats contemporains à Paris sur les questions politiques.

29. *Mémoire au ministre de la Marine et des Colonies et à la commission de législation coloniale sur les améliorations législatives et organiques à apporter au régime des colonies françaises*, Paris, Auguste Mie, 1831. C'est directement à ce texte d'ailleurs que répondra Mauny, le rapporteur du Conseil colonial, et grand pourfendeur de l'assimilation législative.

30. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1051 : organisation municipale, rapport du directeur de l'Intérieur, février 1835.

Notre fil conducteur sera donc la série de délibérations du Conseil général/colonial et du Conseil privé, qui expriment les voix des différents courants au sein de l'élite possédante et de l'administration locale en 1828, et de 1834 à 1839³¹.

Dès les premiers débats locaux, lancés en 1828, les colons annoncent la couleur. C'est ainsi qu'à la session de septembre 1828, les conseillers affirment :

« le conseil général regarde l'organisation du régime municipal à la Martinique comme nécessaire ; mais il repousse d'avance, tout ce qui, dans cette organisation, rappellerait, soit par certaines dénominations, soit par certaines attributions, les institutions populaires nées de la Révolution ; (...) car les colons sont essentiellement monarchiques et leur fortune, peut-être même leur existence, sont intéressées à ce que le principe démocratique ne domine pas dans leurs institutions³². »

b) Dix ans pour accoucher de l'institution municipale

La chronologie des débats sur le régime municipal est tout aussi instructive que les arguments qui y sont déployés. En effet, s'y impriment les accélérations et les piétinements du contexte colonial. Un rappel de la mécanique juridique est nécessaire : réglementer l'organisation municipale est explicitement prévu dans l'ordonnance organique de 1827 comme une prérogative des conseils généraux, qui doivent valider un projet de décret colonial préparé par le gouverneur et son administration. Le gouverneur doit alors soumettre le décret à la sanction royale pour qu'il soit définitif. Toutefois, en fonction de l'urgence qu'il est habilité à estimer, il peut rendre provisoirement exécutoire le décret en le promulguant (par publication à la *Gazette officielle de la colonie*). L'élaboration d'un décret colonial peut donc être longue puisqu'elle nécessite une négociation très poussée entre l'administration et la représentation locale. Le rôle du Conseil privé est particulièrement critique car, par sa composition mixte, il est une instance intermédiaire qui peut rapprocher les points de vue.

Dans le cas de l'organisation municipale, les premières instructions du ministre au gouverneur en 1828 étaient de ne rien promulguer sans un examen préalable à Paris. Devant la durée des négociations et leur avancée, somme toute, dans le sens voulu par le ministère juilletiste, le ministre de la Marine, après avoir maintenu une position de prudence jusqu'à la fin de 1835, autorise finalement le gouverneur à publier le texte sitôt voté par le Conseil colonial (1837)³³. Celui-ci a en effet examiné le texte au cours de trois sessions : octobre-novembre 1834, juin-septembre 1836, mai 1837.

Ces concessions ministérielles répondent au jeu des acteurs locaux, et aux phases successives que l'on peut résumer ainsi :

31. On notera, à côté des « ultras » dont se méfie d'ailleurs Pierre Dessalles, pourtant légitimiste, et dont le comte de Mauny, et plus tard le baron de L'Horme sont les voix, des modérés comme Eyma, qui devient d'ailleurs directeur de l'Intérieur du gouverneur de Moges.

32. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1050 : organisation municipale, extraits des délibérations du Conseil général.

33. ANOM, SG Mar, c. 119, d. 1052 : dépêche ministérielle du 20 janvier 1837.

- 1828-1834 : blocage absolu de la part des colons et profil bas de l'administration ;
- 1834-1836 : comment changer (le régime politique) sans rien changer (à l'ordre social) ;
- 1836-1837 : une négociation forcée, mais globale ;
- 1837-1839 : en épilogue, l'ajournement entre fin 1837 et 1839 de la mise en place des municipalités.

c) *Les formes de la résistance à la « dangereuse innovation »*

Cette décennie d'atermoiements est le résultat de la résistance, active ou passive, des colons à l'évolution de la société.

Le 23 juillet 1828, Fortier, commissaire-commandant de Basse-Pointe, écrit au directeur de l'Intérieur pour se plaindre du rappel à l'ordre fait à ses collègues au sujet de la poste aux lettres. Ce susceptible commandant rappelle l'administration sage de Villaret-Joyeuse³⁴ et de Donzelot qui ont eu « le bon esprit et le courage de ne point obéir aux ordres qu'il avait reçus en partant de France ». Selon lui, le rôle du gouverneur est de faire au ministère « des représentations sages et fermes qui finiraient par lui ouvrir les yeux, et par l'éclairer sur le danger des institutions nouvelles qu'il nous envoie³⁵ »...

La localité contre l'assimilation

Cette crainte de l'innovation, sous la Restauration, tourne à une véritable défiance après les Trois Glorieuses. La révolution de Juillet permet de superposer le clivage légitimiste-orléaniste à l'ancien, fondé sur des motivations autonomes et spécifiques aux enjeux coloniaux. Peut ainsi fleurir la rhétorique de la défense des intérêts locaux face aux volontés parisiennes.

C'est précisément sur la notion de localité que se bâtit l'argumentation du Conseil colonial en 1834 pour récuser l'application d'un système municipal calqué sur la loi « libérale » du 15 mars 1831 qui, en France, introduit la voie électorale pour la formation des conseils municipaux. On doit voir dans cet argument non seulement la défiance vis-à-vis du gouvernement de Louis-Philippe, mais surtout une réponse voilée à la revendication d'assimilation explicitement formulée dans les brochures publiées à Paris depuis 1830 par les hommes de couleur. L'innovation honnie, c'est surtout l'admission des libres de couleur à l'égalité civile, puis politique lorsqu'on

34. Villaret-Joyeuse est capitaine-général à la Martinique de 1802 à 1809. Donzelot, deuxième gouverneur de la Restauration, commande de 1818 à 1826.

35. ANOM, SG Mar, c.119, d. 1054 : destitution du commandant de Basse-Pointe, 1828. La lettre est une violente sortie contre les gens de couleur, tout comme en 1823 lors de l'affaire Bissette : « Rappelez-vous que jusqu'à présent, ce sont des mulâtres seuls qui ont osé arrêter les dépêches du gouvernement et en prendre lecture, crime pour lequel ils avaient encouru la peine capitale : s'ils y avaient été condamnés et qu'ils l'eussent subie, comme ils le méritaient, les colonies seraient à présent tranquilles ». La sanction est immédiate puisque Fortier est destitué par arrêté du gouverneur du 2 août. Dans son rapport au ministre (4/8/1828) le gouverneur signale que « depuis longtemps, les quartiers du Nord de l'île affectent de l'opposition aux intentions exprimées par le gouvernement du Roi : votre Excellence se rappellera les outrageantes lettres que les habitants de ces quartiers ont adressées en 1823 à M. le Gouverneur Donzelot ».

ne peut plus s'opposer à la première. C'est pourquoi le rapporteur de la commission *ad hoc* du Conseil général, le comte de Mauny, déploie tout un historique comparé de l'histoire de France et des colonies pour en souligner les tendances divergentes et les intérêts quasi-opposés³⁶.

« La chose et le mot »

Dès 1825, lors des consultations pour l'application de l'ordonnance « Bourbon » aux Antilles³⁷, le régime municipal était balayé du revers de la main par les juristes créoles. Richard de Lucy, dans ses remarques, préconisait plutôt d'établir « une organisation municipale générale pour toute la colonie et une administration locale dans les deux villes »³⁸, c'est-à-dire une administration des paroisses rurales directement confiée au directeur de l'Intérieur, avec une exception pour Fort-Royal et Saint-Pierre. En juin 1828, les conseillers généraux suggéraient un simple aménagement du système du commissaire-commandant, dont l'autorité « serait combinée avec la coopération et la participation d'un certain nombre de grands propriétaires »³⁹ et ils répondaient par une fin de non recevoir à toute demande de révision par le gouverneur, qui jugea préférable de différer⁴⁰. Le système paroissial est donc décrit comme l'expression parfaite des besoins de la société.

Leur résistance à tout ce qui pourrait évoquer le « principe démocratique » est telle qu'ils obtiendront dans la discussion sur le projet de décret colonial en 1834 que l'article en guise de préambule qui explicitait la notion de commune et l'insérait dans une philosophie politique somme toute modérée, mais déjà trop progressiste, soit purement et simplement supprimé. Le texte final, du 12 juin 1837, commencera donc abruptement par « les communes de la Martinique sont : » suivi de l'énumération des 20 communes ainsi créées. A été effacée la définition initiale, reprise des lois françaises (lois de 1791, 1793, et art. 542 du Code civil) : « la commune se forme par une réunion de personnes associées par la communauté des droits et des intérêts, par le voisinage des habitants et des propriétés dans une ville, un bourg, un quartier, dans l'enceinte du territoire qui lui est assigné » (art. 1 avant modification)⁴¹. Encore plus

36. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1051. Le comte de Mauny publie des essais militant pour la défense coloniale. Notamment un *Essai sur l'administration des colonies*, Paris, Impr. E. Duverger, 1837 qui, sous réserve de vérification, reprend une grande part de son historique, et constitue une réponse explicite au *Précis sur la législation des colonies* de Filleau Saint-Hilaire de 1832.

37. L'ordonnance du 21 août 1825, promulguée pour l'île Bourbon, a fondé la nouvelle organisation coloniale de la Restauration. Après cette « expérimentation », le gouvernement envisage d'appliquer le texte aux colonies d'Amérique. Après consultations et amendements, la réforme débouche sur l'ordonnance organique de février 1827.

38. ANOM, SG Mar, c. 66, d. 543 : adaptation de l'ordonnance organique à la Martinique, examen par Richard de Lucy, mai 1825.

39. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1050 : organisation municipale, rapport du directeur de l'Intérieur au gouverneur au sujet de l'organisation municipale discutée au Conseil général, 16 juin 1828.

40. *Ibid.* Le gouverneur a désigné une commission au conseil général : Périnelle, Richard de Lucy et Lagrange, choisis, ont refusé.

41. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1051 : organisation municipale, « Discussion sur les articles du décret d'organisation municipale » par le comte de Mauny, rapporteur au Conseil colonial, 10 novembre 1834.

explicitement, les conseillers coloniaux tentent de récuser le mot, de crainte qu'il n'introduise subrepticement la chose. Ils défendent donc pied à pied le terme de commissaire commandant contre celui de maire (article 4), mais cette fois, sans obtenir gain de cause⁴².

d) Une théorie du pouvoir local : libertés locales contre démocratie

Ce qui apparaît derrière les arguments explicites et juridiquement ou historiquement étayés par les colons, c'est évidemment la certitude de perdre le pouvoir en admettant tel quel le projet du gouvernement présenté en 1834.

Le Conseil colonial, seule instance de délibération et de décision locale

Même s'il en a exprimé le vœu, le Conseil général est en fait loin de désirer le système municipal. Le rapport de Mauny en 1834, mais aussi les nouveaux débats occasionnés en 1839 par le réexamen du décret colonial de 1837 portent la trace d'une nostalgie du pouvoir du Conseil souverain/supérieur et, après 1837, une certaine rancune de s'être fait imposer le système municipal⁴³. D'ailleurs, le mythe « fondateur » du Gaoulé, symbole de la résistance légitime des colons aux abus de pouvoir royal et moment de la reconnaissance de l'assemblée locale, est explicitement cité. C'est par la même conception autonomiste réactionnaire que la majorité des conseillers coloniaux défend pied à pied les libertés locales concentrées aux mains de ces instances, en récusant les pouvoirs accrus du directeur de l'Intérieur chaque fois que possible, et en allant même jusqu'à proposer un contre-projet d'organisation intérieure de la colonie⁴⁴.

Le système municipal comme empiètement sur la toute-puissance de l'habitation

Si les colons admettent assez bien l'idée d'une municipalisation des deux grandes villes, d'ailleurs déjà amorcée dès le temps de Laussat par la création d'une caisse municipale réservée aux dépenses d'entretien et de développement urbains, l'implantation du système communal dans les campagnes paraît sans nécessité à bien des conseillers : tout espace politique susceptible de modifier la donne des propriétaires maîtres chez eux est suspect, voire à bannir. On retrouve là bien sûr la nostalgie

42. *Ibid.*

43. *Ibid.* : rapport de Mauny du 27 octobre sur le projet de décret. Rappelons que le Conseil supérieur (devenu Cour royale) a exercé jusqu'aux débuts de la Restauration un pouvoir législatif exceptionnel par ses arrêts et sa censure, qu'il avait su augmenter au temps de l'occupation britannique. ADM, série N, délibérations du conseil colonial 1839 (impr.) : le baron de L'Horme, violemment hostile au système estime que « c'est bien plutôt à l'administration qui a voulu créer les communes à leur trouver des moyens d'existence » (p. 104, séance du 7 décembre 1839).

44. Les accrochages sont nombreux entre le directeur de l'Intérieur et les commissaires-commandants dans les années 1825-1830. En 1838, le Conseil colonial, en même temps qu'il discute à nouveau de l'organisation municipale, conteste ouvertement les pouvoirs dont l'administration tente d'investir les directeurs de l'Intérieur (ADM, 5K 11. Délibérations du Conseil privé sur le projet d'organisation administrative de la colonie, septembre 1838).

patriarcale, mais sans doute doit-on y voir leur résistance à l'ensemble des contrôles sur la vie des habitations, et particulièrement des esclaves, que la Monarchie de Juillet est en train de mettre en place (qui aboutit aux lois Mackau, sur le patronage et l'instruction des enfants esclaves)⁴⁵.

Un pouvoir municipal fort mais flou

S'appuyant sur l'expérience des commissaires-commandants, le Conseil colonial ne voit pas quel autre système correspond à son désir d'autorité. Leurs critiques fournies des attributions des futurs « maires » révèlent une conception singulière de l'autorité publique dans la colonie. Si le principe d'autorité du maire doit être fort, il l'est de façon quasiment non hiérarchique : certes le pouvoir est délégué du gouverneur, mais aussi de façon « immédiate », « exprès » pour le maintien de l'ordre : pour résumer, le détenteur de l'autorité municipale serait un gouverneur local, qui n'aurait de comptes à rendre qu'*a posteriori*, et certainement pas au directeur de l'Intérieur, dont la fonction est honnie des grands blancs. La composante militaire des pouvoirs du maire reste essentielle, la commission chargée de l'examen du projet voulant maintenir entre ses mains le pouvoir de requérir la force comme celui de l'exercer⁴⁶. Le symbole de ce pouvoir fort est le port de l'uniforme, réputé frapper l'imaginaire. Il est d'ailleurs un point d'âpres discussions lors de la création du corps municipal⁴⁷.

Le pouvoir sans les devoirs : la question de la gestion de l'état civil

La question de la prise en charge de l'état civil par les nouveaux maires est révélatrice de cette vision restrictive de l'institution municipale. Déjà en 1805-1807, les démêlés de Laussat avec la coalition du sabre et du goupillon (Villaret-Joyeuse et le préfet apostolique Trepsac) avaient constitué des obstacles sérieux à l'application de l'état civil laïc, comme prescrit par le texte métropolitain de 1792. Le principe de création de postes spécifiques d'officiers d'état civil avait été validé, quitte à ce qu'il soit en fait assumé par les prêtres. Ainsi, en 1825, ce sont encore 11 curés qui officient à l'état civil, pour 27 paroisses constituées⁴⁸.

La commission est hostile à ce que le maire soit aussi officier d'état civil dans les villes. Pour elle, cette fonction doit constituer un emploi à part, surtout depuis la lourde charge imposée par l'ordonnance de 1832

45. Voir par exemple la lettre-pétition de Lalanne, maire de Sainte-Marie, vraisemblablement écrite par Dessalles, du 8 juin 1840, prédisant les conséquences funestes de l'ordonnance du 5 janvier 1840 sur le patronage des esclaves. Transcrite dans P. DESSALLES, *Journal, op. cit.*

46. J. ADÉLAÏDE, *op. cit.*, p. 13, a souligné, pour la Guadeloupe, la nécessité pour le gouverneur de préciser, par une circulaire du 28 décembre 1837, les rôles respectifs des commandants de milice et des maires.

47. En 1834, la commission du Conseil général estime que « le costume militaire est le seul qui puisse être adopté » (rapport présenté par le comte de Mauny. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1051). La question sera tranchée en 1839 (SG Mar, c. 118, d. 1048 : arrêté du 28 août 1839 sur le costume des maires) : ils sont en habit français bleu roi, avec collet, poches et parements brodés d'argent, ceinture tricolore à franges d'or, chapeau français avec bouton et ganse en argent, épée à poignée d'argent.

48. ANOM, Généralités, c. 390, d. 2237.

sur les affranchissements et les recensements : la commission propose donc de laisser le choix aux commandants. Derrière cet argument pratique se cache un autre enjeu : l'application de la loi française, dans ses buts et ses formes, signifierait que les édiles prendraient en charge l'ensemble de la population : blanche, libre de couleur et esclave, ce qui paraît inconcevable dans le système des représentations de la société esclavagiste. Se conformer à la loi impliquerait que les maires reconnaissent l'égalité des droits dans les actes de la vie civile et contribuent, sur le terrain, à la transition prévisible du système.

Sur ce point, comme sur celui de la reconnaissance de l'autorité du directeur de l'Intérieur, le gouverneur, assisté du Conseil privé, ne cédera pas dans les navettes que fait le projet de décret entre la fin 1834 et juin 1837.

e) Les dispositions du Conseil colonial pour maintenir le statu quo

Devant céder sur un certain nombre de principes, le Conseil colonial, dans ses débats, s'investit dans la défense des intérêts des grands propriétaires à travers nombre d'amendements relatifs aux dispositions électorales : découpage électoral, conditions pour être électeur et éligible.

Le découpage territorial

Des 27 paroisses existantes, il n'y aura plus que 20 communes, du fait de la réunion des deux paroisses de Saint-Pierre auxquelles est adjointe celle du Prêcheur, des trois paroisses des Anses-d'Arlet, Diamant et Sainte-Luce (commune du Sud), des deux paroisses de Rivière-Salée et de Trois-Îlets (Trois-Bourgs) et côté atlantique, de celles de Basse-Pointe et de Macouba (commune du Nord) et de la Grand-Anse et du Marigot. Le débat portera essentiellement sur la zone Saint-Pierre-Prêcheur, d'abord en 1834, puis en décembre 1839, quand le Conseil colonial propose d'ériger le Prêcheur en commune indépendante.

Le maintien de la discrimination sociale : le cens et le double vote

La question du montant du cens focalisera les débats du Conseil colonial de 1834 à 1839, car c'est l'outil de l'antidémocratie affichée des békés. La fixation du montant du cens, qu'ils veulent le plus élevé possible, et de son mode de calcul est l'objet d'âpres allers-retours entre l'administration (secondée par le Conseil privé) et le Conseil entre octobre 1834 et mai 1837⁴⁹. Il est très clair que remonter le cens permet d'exclure le populaire : « ce serait un véritable appel aux passions populaires en mettant en présence pour de bien mineurs intérêts toute la population ». C'est tout l'esprit de la bourgeoisie censitaire et de l'aristocratie qui transparait, comme en France. Les conseillers coloniaux complètent leurs garanties en récusant l'interdiction de liens de parenté entre les conseillers municipaux des

49. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1050 et c. 119, d. 1052 : la première exigence est 300 F de contributions, « négociée » finalement à 200 F pour être électeur (art.12 du décret) et 300 F pour être éligible (art.13).

grandes communes⁵⁰ et en autorisant les plus riches à voter plusieurs fois s'ils ont des biens dans diverses communes (double vote). On comprend d'autant l'intérêt du double vote que seuls 896 électeurs censitaires ont été recensés pour les élections au Conseil colonial de 1834, soit une moyenne de 45 électeurs par commune, et que s'ils ne peuvent voter à la fois en ville et à la campagne, les planteurs risquent bien de perdre la suprématie.

Or ce point conditionne l'obtention de la sanction royale, en raison d'un avis réservé du Conseil d'État dès 1836 et de la nouvelle loi municipale métropolitaine, votée en juillet 1837. En effet, le gouvernement n'admet pas le double vote, établi par l'article 15 du décret, auquel s'accroche avec une pugnacité féroce les plus ultras des colons. C'est pourquoi cette garantie revient à nouveau sur le tapis, lorsque le décret doit être révisé en 1839 pour pouvoir prétendre à la sanction royale : de façon infiniment plus explicite que dans les discussions de 1834-1837, le parti le plus conservateur des blancs créoles (avec notamment le baron de L'Horme) se refuse à toute nouvelle concession⁵¹.

IV LA MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE DU SYSTÈME MUNICIPAL (1837-1839)

a) *La promulgation du décret du 12 juin 1837*

Le texte final de l'arrêté, en quatre titres et quatre-vingt-quatre articles, constitue un panachage des propositions de l'administration et des amendements du Conseil colonial. Le tableau suivant permet de repérer les points principaux des concessions faites par l'administration, discutées en séance du Conseil privé principalement les 4 février 1835 et 12 juin 1837 :

Points amendés fortement par le Conseil colonial (projet du 10 novembre 1834)	Position du Conseil privé du 4 février 1835	Position du Conseil privé du 12 juin 1837
Montant du cens électoral	Avis partagés	Transigé à 200 F
Double vote	Refus	Concédé
Liens de parenté entre conseillers	Concédé	
Possibilité de choisir le maire hors du conseil municipal	Refus	Refus
Compétence de la Cour royale sur le contentieux électoral	Refus	Refus
Cumul du pouvoir militaire et civil du maire	Refus	Refus
Exercice séparé des fonctions d'état civil	Refus	Refus
Compétence du directeur de l'Intérieur sur les décisions des maires	Refus	Refus
Exercice séparé des fonctions de justice de paix	Accepté	
Accroissement des compétences des conseils municipaux sur la gestion des routes et chemins	Accepté	

50. L'administration finira par céder sur ce point dès février 1835.

51. Délibérations du Conseil colonial, séance du 7 décembre 1839. ADM, série N (non coté).

Le décret colonial de Martinique du 12 juin 1837, bien que promulgué trois mois avant celui de la Guadeloupe (20 septembre 1837), s'est inspiré du projet de l'île-sœur où, rappelons-le, le système municipal existait depuis la Révolution dans les cinq principales villes de l'archipel. Une rapide comparaison permet de pointer les différences notables et de souligner les spécificités martiniquaises⁵² : elles portent sur la constitution du collège électoral (la Guadeloupe étant plus fidèle à la loi métropolitaine en optant pour un système de proportionnalité inverse et en admettant dans le collège les hommes âgés de 21 ans, contre 25 en Martinique). Dans la foulée de la publication du décret sont organisées les élections municipales, qui se déroulent en septembre 1837 (arrêtés de nomination des conseils municipaux pris jusqu'au 2 octobre).

b) Le coup d'arrêt de décembre 1837

Après un si long temps d'élaboration, on ne peut qu'être surpris de voir, dès décembre 1837, le gouverneur publier un arrêté suspendant l'exécution du décret de juin, ajournant ainsi la mise en place des conseils municipaux⁵³. Cette volte-face du gouverneur, qui n'est autre que le baron de Mackau, s'explique par la double contrainte à laquelle il est confronté, du fait tant du peu d'enthousiasme local que des instructions de Paris : ce qu'en 1840 le directeur de l'Intérieur Cadéot désignera pudiquement sous « la complication de faits et de difficultés financières⁵⁴ ». Si l'administration centrale voyait dans la loi municipale aux colonies « des moyens réels d'économie »⁵⁵, elle ne semble pas vouloir lui ouvrir les ressources qui lui sont nécessaires, que Conseil colonial et Conseil privé pourront amplement invoquer pour freiner la mise en œuvre du système.

c) Un vrai problème : la question des ressources fiscales

Dès leur création, les communes se heurtent au vrai problème de leurs ressources fiscales : contrairement à la métropole, elles ne disposent pas de biens communaux susceptibles de rapport, et les conseillers sont hostiles à la création de taxes nouvelles (droits de pesage ou de péage, octroi municipal). La solution trouvée, par une initiative guadeloupéenne, est l'affectation de l'octroi de mer, perçu sur les marchandises entrant dans la colonie, qui serait réparti au prorata de l'importance des communes⁵⁶. Cette solution, qui constitue aujourd'hui un caractère absolument original des ressources des collectivités territoriales d'outre-mer, n'a pas été acceptée sans hésitations et contestations. Dès la fin de 1837, le ministre demande la suppression de ce droit, qui obère singulièrement la mise

52. Ces différences sont décrites précisément par J. Adélaïde-Merlande, *op. cit.*

53. ADM, *Bulletin officiel de la Martinique*, arrêté du 14 décembre 1837.

54. Rapport au gouverneur sur le renouvellement des conseils municipaux, 22 août 1840. ADM, *Bulletin officiel de la Martinique*, 1840, p. 356.

55. ANOM, Généralités, c. 264, d. 1830 : organisation municipale aux colonies, 1822-1904, circulaire ministérielle du 25 août 1833 prescrivant aux conseils coloniaux de régler le régime municipal.

56. ANOM, SG Mar, c. 119, d. 1052. En juillet 1838, les conseils municipaux des 4 ports de la Martinique sont invités à valider avec le Conseil privé le principe de la redistribution. À titre transitoire, une subvention sera accordée par le Conseil général.

en place des communes⁵⁷. Malgré les démarches du gouverneur qui attend un nouvel avis du ministre et propose de pallier le manque de ressources en allouant aux communes une subvention de fonctionnement prélevée sur le budget colonial, le Conseil colonial de Martinique saisit cette occasion pour demander la suspension du décret, que le gouverneur accepte en Conseil privé en décembre 1837.

d) Le rétablissement

Le pouvoir central ne renonce pas pour autant au projet, malgré les réticences puissantes : d'une part il veille à faire fonctionner les quatre principales communes (Saint-Pierre, Fort-Royal, Marin et Trinité), d'autre part il profite des circonstances exceptionnelles créées par le séisme de 1839 pour remettre à l'ordre du jour l'institution municipale. Le 17 mai 1839, le gouverneur de Moges publie un arrêté prescrivant la mise à exécution du décret du 12 juin 1837, il convoque les conseils municipaux et fait inscrire à l'ordre du jour du Conseil colonial un nouveau vote des moyens de fonctionnement de l'ensemble des municipalités. Il est amusant de noter que dans les débats de 1839 au Conseil colonial, certains conseillers craignent que le budget de la colonie soit en permanence ponctionné pour subvenir aux besoins des communes⁵⁸. Enfin, en 1840, il fait procéder, comme si de rien n'était, au renouvellement partiel triennal des conseils.

e) Le début d'une nouvelle vie politique locale

Un témoin, Pierre Dessalles, nous livre la vision d'un blanc créole légitimiste, mais qui, plutôt modéré, s'est retiré sur ses terres pour éviter d'être pris entre l'enclume du pouvoir administratif et le marteau de ses compatriotes ultras. Il accueille avec pessimisme et non sans regret d'une époque révolue, où les élites étaient stables et solidaires, ces nouvelles institutions, où il voit le triomphe de la médiocrité, dans les rangs mêmes de son ethno-classe⁵⁹.

La crainte de l'arrivée au pouvoir des hommes de couleur, qu'il partage modérément avec ses congénères, n'est que très partiellement vérifiée : en 1837, sur 182 conseillers élus, 8 sont des hommes de couleur. L'impact de la mise en place du système municipal sur le renouvellement des élites se mesurera plus tard, non seulement en termes de nombre

57. Par l'ordonnance du 11 septembre 1837 relative à la perception des droits d'octroi, le roi demande sa suppression en vertu des décrets des 6 décembre 1836 et 18 janvier 1837, en raison des réclamations faites en France. ADM, 5K 11 : session extraordinaire du Conseil privé du 10 novembre 1837.

58. ADM, série N, délibérations du conseil colonial 1839 (impr.).

59. Les pages de son journal entre juillet et octobre 1837 sont révélatrices. 2 juillet : « Lalanne s'est entretenu avec moi du système municipal qu'on veut introduire dans ce pays. Il sera impossible de l'y faire prendre : les sujets manquent. Nous avons fait le tour des habitants de ce quartier : pas un n'est capable de faire marcher la chose. Les hommes de couleur ont plus de capacité que certains Blancs. Dans ce pays, on ne doute de rien : l'amour-propre fait postuler et accepter des fonctions publiques ; mais de quelle manière les remplit-on ? Cela fait pitié ». *Op. cit.* p. 45. 10 octobre 1837, à propos du conseil municipal de Sainte-Marie : « Il n'y a pas un seul individu de ce conseil qui puisse écrire une page d'une manière correcte ».

d'élus, mais aussi en termes de participation à la vie politique, à travers notamment les contentieux électoraux⁶⁰ et les premiers jeux d'alliance, notamment à Saint-Pierre.

CONCLUSION

Les libertés locales ne sont pas seulement à envisager comme un rapport, voire une revendication d'un pouvoir local face à un pouvoir central, ni comme une étape du progrès régulier vers plus de démocratie, après l'Ancien Régime. L'instauration du régime municipal est en Martinique, plus qu'ailleurs, un enjeu considérable dans le premier tiers du XIX^e siècle, car il ne s'agit plus seulement du développement de l'esprit citoyen, mais d'un lieu de luttes âpres entre les classes ethno-sociales qui segmentent le pays. À ce titre, et bien que la mise en place des institutions municipales ait été peu étudiée, un examen approfondi des discussions et des rebondissements qui la caractérise révèle tout autant l'état de la société que les conflits qui traversent la première moitié du XIX^e siècle en Martinique. Même si la donne change en 1848, puis avec la grande loi municipale de 1884, cette genèse particulièrement laborieuse peut aussi constituer un élément de compréhension des contradictions, en situation coloniale, entre libertés locales et démocratie.

60. Voir par exemple le recours, débouté, des hommes de couleur du Lamentin en 1840. ANOM, SG Mar, c. 118, d. 1047 : élections municipales 1837-1851.

CHRONOLOGIE DE L'HISTOIRE DES COMMUNES EN MARTINIQUE

Année	Date	Événements en Martinique	Événements en France
1717		Gaoulé : le gouverneur de La Varenne et l'intendant Ricouart sont rembarqués pour France par les colons, dont Dubuc.	
1723		Première organisation territoriale de la Martinique : assemblée paroissiale ?	
1762	15 mars	Occupation anglaise : commissaires civils. Arrêt du conseil supérieur relatif à la nomination des commissaires-commandants.	
1763		Confirmation du rôle des commissaires civils. Suppression de la milice.	
1767		Première demande par les habitants d'établissement de municipalités.	
1768		Rétablissement de la milice, les commissaires deviennent commissaires-commandants.	
1787		Création de l'assemblée coloniale, en remplacement de la chambre d'agriculture, composée des députés des paroisses. Suppression des quartiers et des commandants majors de milice.	
1789		Création du régime municipal en France.	
1789	19 décembre	Ordonnance locale attribuant aux maires la fonction de juge de paix.	
1793	8 février	Proclamation de Rochambeau instituant les comités de surveillance et de police remplaçant l'organisation municipale.	

Année	Date	Événements en Martinique	Événements en France
1794	mars	La Martinique passe aux Anglais (jusqu'en 1802). Le commandant Charles Grey rétablit les institutions d'Ancien Régime en Martinique, et notamment l'autorité du Conseil supérieur, qui joue le rôle d'un conseil de gouvernement.	
1802	26 mai	Arrêté déterminant la manière dont seront régies les îles Martinique et Sainte-Lucie (6 prairial an X).	
1802	14 octobre	Organisation des gardes nationales, qui succèdent aux milices. Les commissaires-commandants sont confirmés dans leurs fonctions de maintien de l'ordre.	
1805	7 novembre	Promulgation du Code civil aménagé en Martinique.	
1809		Deuxième occupation anglaise.	
1814			Première Restauration.
1819		Création du comité consultatif (ancêtre du Conseil général).	
1822		Révolte des esclaves du Carbet.	
1823-24		Affaire Bissette.	
1825	août	Instructions ministérielles à Donzelot prescrivant, notamment, l'établissement du régime municipal.	Ordonnance « Bourbon ».
1827	9 février	Ordonnance organique sur le gouvernement des colonies des Antilles.	

Année	Date	Événements en Martinique	Événements en France
1828	6 juin 24 septembre et 5 octobre	Nomination d'une commission du Conseil général chargée de préparer l'organisation municipale. Échec. Ordonnance sur l'organisation judiciaire, introduisant les Code civil, de procédure criminelle, de commerce et pénal. La Cour d'appel se voit retirer le rôle d'enregistrement (fin de la fonction « conseil supérieur »).	Premiers travaux parlementaires sur le régime municipal.
1831	février	« Complot » des esclaves de Saint-Pierre.	21 mars : loi municipale introduisant l'élection au suffrage censitaire.
1832			Le conseil des délégués coloniaux est chargé d'étudier le régime municipal.
1833	24 avril 22 août 25 août décembre	Loi établissant l'égalité des droits civils et politiques pour les libres de couleur. – Loi sur le régime législatif des colonies. La composition et la compétence des conseils coloniaux est modifiée (modification de l'ordonnance du 9 février 1827) : élection des conseillers (30). Nouvelle instruction du ministre sur l'établissement du régime municipal (par négociation avec les conseils coloniaux). Complot de la Grande-Anse.	
1834	10 novembre	Finalisation des amendements du décret colonial par le Conseil.	Décret municipal pris à Bourbon. Élections législatives favorables aux plus conservateurs.
1835	février	Nouvelle révision en Conseil privé.	

Année	Date	Événements en Martinique	Événements en France
1836	juin	Nouvel examen par le Conseil colonial.	
1837	11 mai	Nouveaux remaniements en Conseil privé.	
1837	12 juin	Décret colonial portant organisation municipale en Martinique.	
1837	8 septembre 2 octobre	Élections des conseils municipaux.	
1837	décembre	Suspension du décret.	Nouvelle loi municipale en France.
1839	17 mai	Arrêté du gouverneur remettant en vigueur le décret du 12 juin 1837.	Ordonnance du 11 juin 1839 sur le régime des esclaves.
1839-1840	décembre	Travaux de révision du décret par le Conseil colonial (la sanction royale a été suspendue, notamment à cause du problème du double vote).	