

## Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe



### Le conseil privé du gouverneur aux Antilles

Dom. Aimé Mignot

Numéro 130, 4e trimestre 2001

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1043136ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1043136ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

#### Éditeur(s)

Société d'Histoire de la Guadeloupe

#### ISSN

0583-8266 (imprimé)

2276-1993 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

#### Citer cet article

Mignot, D. A. (2001). Le conseil privé du gouverneur aux Antilles. *Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe*, (130), 63–86.

<https://doi.org/10.7202/1043136ar>

# Le conseil privé du gouverneur aux Antilles<sup>1</sup>

par  
Dom. Aimé Mignot,  
Université des Antilles-Guyanne

*En hommage et remerciements au professeur Cl. Émeri*

*La création du conseil privé a semblé être une nouveauté au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Sans doute le fut-elle. Mais elle reprenait une tradition de l'Ancien Régime, à l'instar de notre conseil d'État actuel, une tradition « louis-quatorzienne ». Conseil de gouvernement et juridiction à la fois, ce conseil intervenait aussi bien en matières juridictionnelle qu'administrative, contentieuse que gracieuse, et pour clore le tout, civile que militaire. Là réside l'allure traditionnelle de cet organe. Le conseil privé a pu être ressenti comme un contre-pouvoir à la toute puissance du gouverneur qui n'avait plus, face à lui, l'officier traditionnel de l'ancienne monarchie qu'était l'intendant de police, justice et finances, commissaire du roi. À preuve, sans aucun doute, le fameux **article 180 § 1<sup>er</sup>** de l'ordonnance fondamentale de 1827 qui prévoit la **participation** du conseil privé aux **pouvoirs extraordinaires du gouverneur**. En ce cas le conseil s'adjoindra deux membres de la cour royale et les mesures « autorisées » sont votées impérativement à une majorité qualifiée... À preuve encore, le § 2 de l'article 82, qui dispose que la responsabilité du gouverneur peut être recherchée lorsque ce dernier a pris des mesures contraires à l'avis du conseil privé lorsque celui-ci doit être consulté... À l'évidence, notre organe paraît être un véritable conseil de gouvernement propre à aider le chef de la colonie à déterminer et conduire sa politique. Il peut également le dissuader, contribuer à fléchir sa volonté sur des points non désirables. Un historien, Auguste Lacour, sera même en mesure d'affirmer en 1828 : « Sous l'empire de cette [nouvelle] législation, les grands*

---

1. Liste des abréviations utilisées : ADG : Archives départementales de la Guadeloupe – ADM : Archives départementales de la Martinique – CHAN : Centre historique des archives nationales, Paris – CAOM : Centre des archives d'Outre-mer, Aix-en-Provence – BSHG : *Bulletin de la Société d'histoire de la Guadeloupe* – c. : carton – doss. : dossier.

pouvoirs du gouverneur avaient disparu : il ne gouvernait plus que sous l'assistance d'un conseil privé et avec le concours d'un commandant militaire et de trois chefs d'administration. » *Ce sentiment paraît à l'évidence fort optimiste, mais il a pu refléter sur place l'impression de la gentry locale, due à l'effort notable du législateur, lors de la Restauration monarchique, de libéraliser le régime d'administration coloniale.*

\*  
\* \*

*Toutefois, avec l'évolution des idées démocratiques et l'avènement de la République libératrice dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, notre institution devient anachronique : ce n'est qu'un relais de pouvoir, sa fonction consiste à légitimer les normes, et elle devient inutile lorsque les conseils généraux tendent, de par leurs compétences et leur représentation populaire, à faire double emploi avec le conseil privé. Ses compétences purement judiciaires lui sont retirées. On ne songe plus à cette instance pour créer sur place des juridictions d'exception. Sa mission juridictionnelle administrative se cantonne à celle d'un conseil de préfecture de l'an VIII. Peu à peu, son rôle politique entre en sommeil. Dès l'affaire *Légitimus* on discute de la nature d'une telle institution... Avec le second conflit mondial, l'ère de la modernité et des ondes hertziennes, ses jours sont comptés et le conseil privé disparaît en 1947, lors de la réforme portant sur la création des départements d'Outre-Mer. Quoi qu'il en soit, la nouvelle institution a connu un **régime administratif évolutif (I)**, compte-tenu des réformes des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles (création d'une cour d'appel « nouveau style », suppression de l'esclavage, érections d'évêchés, séparation des Églises et de l'État...), qui va de pair avec la **montée et le déclin de son rôle effectif au sein de l'administration coloniale (II)**.*

## I. – RÉGIME ADMINISTRATIF DU CONSEIL PRIVÉ

Les auteurs citent fréquemment, à côté du gouverneur, un conseil privé, qui eut pour mission de livrer des avis et d'éclairer de ses lumières les chefs d'administrations coloniales. Or, cette institution est fort mal connue et l'on ignore sa mission d'assistance des exécutifs locaux. De plus, ce rouage créé en 1827 a survécu à plusieurs régimes : celui de juillet 1830, la Deuxième République (1848-1852), le Second Empire, le régime intermédiaire de Versailles (1873-1879) et la Troisième République. Ce conseil particulier du gouverneur subsista jusqu'à l'installation de la Quatrième République (1947). Mais curieusement, aucune étude systématique à notre connaissance ne porte sur cet organe qui constitue une sorte de *consilium* à la romaine, chargé d'instruire les projets à moyen et long termes, voire d'appuyer les décisions gouvernementales<sup>1</sup>. Loin d'être une institution rétrograde, le conseil privé prenait le relais de différentes commissions ordinaires ou spéciales mises en place dès 1817 et 1819. Il convenait de s'affranchir, si l'on peut dire, de la conception administrative

---

1. En ce sens, voir J. Rovel, *Le régime politique et législatif des Antilles françaises*, thèse de Droit, Nancy, 1902, p. 60-61.

de l’Ancien Régime, d’une part, mais sans doute des excès de l’administration napoléonienne (an VIII-1809), d’autre part. Surtout, le conseil privé comblait un vide : il allait assurer, à l’instar du vieux conseil souverain de Martinique (plutôt que des simples conseils supérieurs des Antilles, organes essentiellement judiciaires), la fonction fondamentale d’assister officiellement le chef de la colonie, de participer à sa fonction réglementaire, d’appuyer sa politique par des avis préalables et des vœux qui peuvent, dans une certaine mesure, couvrir la politique ultérieure du gouverneur pour le roi<sup>1</sup>. Quoiqu’il en soit, avec la suppression définitive de l’antique système dyarchique (gouverneur-intendant) s’ouvre à partir de 1819 une période préparatoire de recherche d’équilibre, qui ouvre la voie, en 1827, à une réforme qui fixera pour plus d’un siècle le statut du conseil privé aux Antilles.

### *Les régimes précédents*

L’ordonnance du 22 novembre 1819 pose le principe de l’existence d’un véritable conseil de gouvernement, composé du *gouverneur et administrateur pour le roi*, président, assisté du commandant militaire, du procureur général, chef de juridiction, de MM. les ordonnateurs et contrôleur. En 1824 par exemple, en Guadeloupe, un certain Jean-Marc Bart, *secrétaire-archiviste provisoire tenant la plume* assurait les fonctions de secrétaire de séance. Ce conseil de gouvernement pouvait se composer de sept membres au moins et de neuf au plus, suivant la nature des affaires. Les membres étaient choisis sur une triple liste de candidats transmise au département de la Marine par le *gouverneur et administrateur pour le roi*.

Cette même ordonnance institue également à la Martinique et à la Guadeloupe, ainsi qu’à l’île Bourbon [la Réunion] et à la Guyane des comités consultatifs composés de neuf membres. Ces derniers étaient ainsi nommés pour trois ans par décision royale sur une liste dressée par les gouverneurs. Les candidats, compte-tenu de l’esprit du temps, devaient tous avoir vingt-cinq ans d’âge, être habitants ou riches propriétaires dans les colonies considérées. Ces Français propriétaires étaient donc choisis pour un mandat de trois ans. Déjà, ils avaient pour principale mission d’exprimer leurs avis sur l’assiette et la répartition des impôts et contributions de toute nature, ils visaient les budgets et les comptes coloniaux. Surtout, il faut noter que le gouverneur avait la faculté de consulter ses conseillers toutes les fois qu’il le jugeait nécessaire. Dans les faits, le comité était purement consultatif et il demeura dans un effacement presque total.

Souvent, par ailleurs, on omet l’existence d’un conseil spécial qui comprenait naturellement comme président le gouverneur, le commandant militaire, le procureur général ainsi que l’ordonnateur, *tenant la plume* et assurant le rôle de greffier. Bien évidemment, en cas de partage des voix, l’avis du *gouverneur et administrateur pour le roi* primait toujours.

---

1. Sur le rôle politique du conseil souverain de Martinique, étude de M. Rollé Navy, *Essai de contribution à l’étude du conseil souverain de Martinique*, thèse d’Histoire du droit devant être soutenue devant l’université des Antilles et de la Guyane.

Enfin, dans cette première période qui précède l'ordonnance de 1827 existait un troisième organe peu connu : la commission spéciale d'appel. Cette instance connaissait en dernier ressort de toutes les contraventions aux lois et règlements concernant le commerce avec l'étranger, ainsi que des droits de douanes. Cette curieuse juridiction n'est pas sans rappeler la juridiction de l'intendant de police, justice et finances de l'Ancien Régime qui statuait exclusivement en matière commerciale en raison du marché exclusif des colonies avec la métropole<sup>1</sup>... Là encore la composition de cette « commission » répond aux idées du temps : le *gouverneur et administrateur pour le roi* en est président. Figurent également le procureur général, l'ordonnateur, le directeur général de l'Intérieur<sup>2</sup> subordonné au précédent fonctionnaire, le contrôleur qui assume les fonctions du Ministère Public en certains cas, trois conseillers de la cour royale (au choix de Son Excellence M. le gouverneur). Un certain Michel, notaire royal de son état, accomplissait la fonction de greffier.

Dans une notice sur le conseil privé, Ghislaine Bouchet<sup>3</sup> a fait état de sa création officielle qui résulte de l'ordonnance royale du 21 août 1825. Ce texte reprend les linéaments de la législation antérieure : « *présidé par le gouverneur, il se compose du commandant militaire, de l'ordonnateur, du directeur général de l'Intérieur, du procureur général et de trois conseillers coloniaux choisis par le roi* » parmi les habitants les plus notables âgés de trente-deux ans révolus et domiciliés dans la colonie depuis cinq ans au moins. Les différents comité, commission et conseil portent des noms rajeunis. Le conseil privé se réunit chaque mois en session ordinaire, et parfois, sur convocation expresse du gouverneur, en session extraordinaire. Le conseil privé de gouvernement peut, grâce à l'adjonction de membres de l'ordre judiciaire, se muer en juridiction administrative, voire en commission d'appel pour trancher des anciens litiges dévolus à l'intendant de justice, à savoir les « *contraventions aux lois, ordonnances et règlements sur la traite des Noirs, le commerce étranger, le régime des douanes.* »

La Restauration, sous Charles X, évolua quelque peu. Il se fit jour une conception plutôt nouvelle au sujet de l'administration coloniale, fondée sur la recherche d'un équilibre plus judicieux des pouvoirs entre le gouverneur et son *conseil de gouvernement* et cela donna tout naturellement naissance aux grandes ordonnances concernant les colonies depuis

---

1. Cf. notre étude, *Cours d'histoire institutionnelle des Antilles*, Pointe-à-Pitre, 2000, 1<sup>re</sup> partie, p. 6.

2. Ce personnage, selon Jacques Adélaïde-Merlande, créé à la fin de 1817 « paraît destiné à remplacer partiellement l'intendant. Toutefois il est alors subordonné à l'ordonnateur, un des principaux collaborateurs du gouverneur » (*Documents d'histoire antillaise et guyanaise, 1814-1914*, Noyon, 1979, p. 56). On notera qu'avec la réforme de février 1827, le directeur de l'Intérieur sera placé sur un pied d'égalité avec les autres collaborateurs du gouverneur (art. 120). Le directeur de l'Intérieur contrôle les religieux, les esclaves, l'ordre public, exerce une tutelle sur les communes, contrôle l'état des routes, des chemins vicinaux, de la voirie en général, se préoccupe de la santé publique, du système de crédit, etc.

3. G. Bouchet, (directrice des ADG, 1994-2001), notice figurant dans *l'État des instruments de recherche*, 2001, sous-série 5K : Conseil privé et conseil du contentieux administratif, 1846-1914 ; le fonds du conseil privé contient des arrêtés, des arrêts rendus par la cour d'appel, des arrêtés du Conseil d'État, de la correspondance, des indemnités accordées aux anciens possesseurs d'esclaves, etc. Sur les ordonnances royales, consulter le *Recueil d'ordonnances royales, 1824-1828*, ADG., Rés. 198 et 1 Bib 2494.

longtemps attachées à la France. La Martinique et la Guadeloupe furent l'objet de l'ordonnance du 9 février 1827. La Guyane, plus tardivement, connaîtra également un conseil privé dont la composition était légèrement différente<sup>1</sup>. Dès lors, le législateur regroupa ces différents comités et conseils pour en faire un organe plus ou moins « politique » dont les décisions et avis auront un certain poids en matière administrative et fiscale, voire juridictionnelle.

### *Les réformes de 1827-1828*

On doit principalement au roi Charles X, qui fut tant décrié par les historiens, une nouvelle législation grâce aux ordonnances du 9 février 1827, sur le **gouvernement aux Antilles**<sup>2</sup> et du 21 septembre 1828 sur la nouvelle **organisation judiciaire**. Une législation allait suivre d'ailleurs pour la Guyane. Au plan judiciaire, précisément, il ne sera plus question de conseil supérieur mais de cour d'appel. Ainsi en arrive-t-on, en ce domaine, à l'application du droit commun métropolitain. Il convient d'examiner successivement quelles furent la philosophie de la réforme, les attributions confiées à cette formation, sa nature, le statut de ses membres et du personnel auxiliaire.

En ce qui concerne le pouvoir gouvernemental, il importe de fixer une limite à la toute nouvelle puissance du gouverneur, ce qui était réalisé sous l'Ancien Régime de par la présence d'un intendant de police, justice et finances<sup>3</sup>. Il paraît utile de modérer le pouvoir exécutif colonial par un contre-poids jugé nécessaire, un organe collectif formé de conseillers pris dans l'administration ou l'*intelligentsia* locale. L'**article 82** de l'ordonnance de février 1827 dispose à ce sujet : « *Le gouverneur ne peut être recherché lorsqu'il a agi conformément aux propositions et aux représentations des chefs d'administration.* »<sup>4</sup> Plus explicite encore, le § 2 du même article prévoit que le gouverneur expose sa responsabilité lorsqu'il a pris « *des mesures... contre l'avis du conseil privé, dans le cas où ce conseil doit être consulté, ou pour celles qu'il a prises ou refusé de prendre en opposition aux représentations ou aux propositions des chefs d'administration.* » Nous avons bien compris qu'il s'agissait là du fondement même de la responsabilité du *gouverneur-administrateur*. À l'évidence, ce genre de clause invite ces derniers à ne pas agir de façon tyrannique et à écouter davan-

---

1. Cf. *Ordonnance royale sur le gouvernement de la Guyanne* du 27 août 1828. À l'époque de la monarchie de Juillet, il était composé du gouverneur, de l'ordonnateur, du procureur général et de deux conseillers coloniaux.

2. Cf. *Ordonnance royale concernant le gouvernement de l'île de la Martinique et celui de l'île de la Guadeloupe et de ses dépendances* en date du 9 février 1827, titre I, art. 5 : « un conseil privé, placé près du gouverneur, éclaire ses décisions ou participe à ses actes dans les cas déterminés. »

3. La politique quelque peu réactionnaire de Louis XVIII avait tenté de réintroduire le système colonial antérieur à la Révolution : le roi dépêcha le comte de Lardenoy comme gouverneur et Foulon d'Écotier, comme intendant (il l'était déjà en 1789 !). Toutefois ce dernier, jugé trop conservateur, fut rappelé le 2 août 1817 et son poste ne fut plus renouvelé. En revanche, Lardenoy fut investi du titre de *gouverneur et administrateur pour le roi*. Il cumulait donc les fonctions gubernatoriales et celles anciennement dévolues à l'intendant. Le gouverneur disposait en somme d'un avis toujours prépondérant. Cet état des choses ne laissait pas indifférent les bureaux parisiens et une réforme s'imposait.

4. L'art. 82 § 1 poursuit en disposant que le gouverneur peut être poursuivi pour trahison, concussion, abus d'autorité ou désobéissance aux ordres du roi.

tage, non seulement les chefs d'administration qui dirigent les grands services militaire, intérieur, judiciaire et financier, mais encore les autres membres de droit du conseil privé. À ce propos, il convient d'étoffer le *consilium* du gouverneur par l'avis de trois personnalités représentatives de chacune des colonies désignées par l'instance gouvernementale et nommées par le pouvoir central. Enfin, le conseil a vocation à être entendu en de nombreuses matières strictement définies, comme nous le verrons plus loin, par l'« ordonnance-cadre » de février 1827. Il y a même faute pour le gouverneur à prendre des décisions unilatéralement, sans réunir son conseil, dans toutes les matières où il doit être entendu et livrer son avis<sup>1</sup>. Ainsi pense-t-on justement en métropole que les garanties seront offertes aux administrés.

À ce sujet, deux dispositions paraissent lourdes de conséquences. S'il est admis que le conseil ne peut délibérer que sur les affaires qui lui sont soumises par le gouverneur (art. 169), en revanche, dans le même mouvement, le législateur précise qu'« aucune affaire de la compétence du conseil ne doit être soustraite à sa connaissance (art. 170 § 1<sup>er</sup>). » Surtout, dans la section V qui suit, et qui traite *De la participation aux pouvoirs extraordinaires du gouverneur*, l'article 180 dispose dans son § 1<sup>er</sup> que « les pouvoirs extraordinaires conférés au gouverneur par les articles 71 à 79 ne peuvent être exercés que collectivement avec le conseil privé, qui alors nomme et s'adjoint deux membres de la cour royale. » Et le § 2 d'ajouter aussitôt : « les mesures extraordinaires, autorisées par les susdits articles ne peuvent être adoptées qu'à la majorité de 7 voix sur 10. » Ces pouvoirs exceptionnels concernent essentiellement les modifications de budget, les changements de la législation coloniale (circonstances extraordinaires, troubles sociaux), des mesures de haute police (arrestation d'individus dangereux) ou la suspension de fonctionnaires civils et militaires en cas d'inconduite notoire<sup>2</sup>.

Surtout, dans la philosophie du législateur de l'époque, la création d'un conseil privé, réunissant des organes antérieurs, sera de nature à aider utilement le chef de la colonie par des conseils certes avisés, mais encore en appuyant la décision gouvernementale de son autorité, notamment dans des affaires importantes et graves. Aussi s'explique-t-on davantage la longévité de cette institution qui demeure dans l'ombre et qui réunira jusqu'en 1947 les administrateurs les plus puissants (directeur de l'Intérieur, procureur général, ordonnateur des dépenses, contrôleur colonial...) et les personnages les plus en vue de la colonie (industriels, politiques, ecclésiastiques, tels les préfets apostoliques<sup>3</sup> institués en 1821 et plus tard, après 1850-1851, les évêque des colonies).

---

1. Telle est la règle posée explicitement par l'art. 170, § 1. Toutefois, le second § du même article admet bien des réclamations des conseillers auprès du gouverneur en cas de non-respect de ce principe, mais il est interdit aux conseillers de correspondre directement avec aucune autorité (§ 3), exceptée une consignation au procès verbal de séance. On a sans doute estimé en haut lieu qu'il y aurait là une sorte d'*inelegantia juris* ou simplement administrative commise à l'égard du gouverneur, dont la dignité devait être protégée.

2. Cf. art. 79, § 1, sous réserve du pouvoir disciplinaire du ministre (nous sommes encore sous l'empire du système dit de l'administration-juge). Voir *infra* p. 72, n. 1.

3. En 1821, une ordonnance du 31 décembre nomme deux préfets apostoliques, l'un en Martinique, l'autre en Guadeloupe. L'un d'entre eux, M. Garraud fit un « bien immense » selon A. Cochin. Plus tard, un autre ecclésiastique, M. Castelli, de 1834 à 1848, fit part de ses convictions abolitionnistes de façon remarquable. Ces prises de position du clergé furent des

Dès lors, dans la forme, il importe de prêter attention au style des décisions gubernatoriales qui traduisent l'autorité ordinaire ou extraordinaire de l'arrêté : dans le premier cas, la dite décision commencera par : « *Au nom du Roi, ... Nous, gouverneur de l'île [de la Martinique ou de la Guadeloupe], vu les ordonnances royales... le conseil privé entendu, arrêtons ce qui suit : art. 1 etc.* » Une seconde formulation est utilisée par le chef de la colonie lorsque le conseil reconnaît qu'il y a nécessité absolue : « *Au nom du Roi, ... Nous, gouverneur de l'île [de la Martinique ou de la Guadeloupe et de ses dépendances], de l'avis du conseil privé, avons arrêté et arrêtons ce qui suit, pour être exécuté pendant une année, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par Sa Majesté...<sup>1</sup> »*

Les attributions du conseil privé sont variées. Et cela s'explique dans la mesure où ce nouvel organe concentre sous son autorité les activités des conseils et commissions précédents créés en 1817 et 1819. Ces prétendues attributions nouvelles figurent déjà en partie dans le chapitre 3 du titre II de l'ordonnance royale du 21 août 1825. Les prérogatives particulières des conseillers coloniaux relèvent en principe du chapitre 4 de la même ordonnance. Aussi notre conseil peut-il intervenir dans des matières très variées : contentieux administratif<sup>2</sup>, contraventions aux lois, ordonnances, règlements sur la traite des Noirs<sup>3</sup>, le commerce étranger<sup>4</sup>, les douanes<sup>5</sup> etc. En fait, le conseil reprend sur tous ces points les traditions de l'Ancien Régime, il est un *consilium* politique, administratif et juridictionnel. En vertu de ses vocations multiples, notre conseil fait preuve d'une « géométrie institutionnelle variable » : en matière contentieuse administrative ou judiciaire, deux magistrats de l'ordre judiciaire le complètent<sup>6</sup> ; lorsque le conseil se prononce sur la composition du conseil colonial puis général, deux conseillers généraux assistent aux séan-

---

causes – non pas uniques – mais efficaces de l'émancipation générale et du changement de mentalité. Chaque préfet préfigure et appelle de ses vœux la constitution de chacune des colonies en diocèse, ayant à leur tête un évêque. Tel était le vœu, déjà, de Louis XIV, vœu combattu par presque toutes les instances locales et les secrétaires d'État successifs à la Marine...

1. Cf. art. 73. C'est le cas pour certains arrêtés d'affranchissements pris en Guyane, à Cayenne, le 3 mai 1841 : « Nous, gouverneur de la Guyanne française, vu les ordonnances royales des 12 juillet 1832 et 11 juin 1839 sur les affranchissements, vu les déclarations et annonces faites en conformité desd. ordonnances... considérant que les individus ont satisfait aux prescriptions des ordonnances précédentes ; sur le rapport du procureur général, de l'avis du conseil privé... avons arrêté et arrêtons ce qui suit : art. 1<sup>er</sup> : sont déclarés libres, et seront inscrits en cette qualité sur les registres de l'état civil de leurs quartiers respectifs [suivent les noms] ; art. 2 : le procureur général est chargé de l'exécution du présent arrêté... Cayenne... signé A. J.-B. Gourbeyre. »

2. Cf. art. 179, § 1. En matière de contentieux électoral, l'élection au conseil général de Jean-Baptiste Jammes, père de l'écrivain Francis Jammes, donna matière à discussion devant le conseil privé. Le quorum n'étant pas réuni, en application du décret impérial du 26 juillet 1854 fixant à 24 le nombre des conseillers généraux, une plainte fut déposée auprès du directeur de l'Intérieur. Ce dernier, *in consilio*, proposa malgré tout la validation de l'élection, compte tenu du fait que de nombreux conseillers municipaux, électeurs, étaient absents de la colonie ou démissionnaires. Voir le registre des délibérations, séance du 2 octobre 1854, entraînant une décision gouvernementale du même jour.

3. Cf. titre VI, section IV, art. 178, § 1.

4. La compétence relevait en principe de l'intendant de police, justice et finances sous l'Ancien Régime ; cf. art. 178, § 2.

5. Cf. art. 178, § 3.

6. Cf. art. 179, § 1-2 : les fonctions du Ministère Public sont assurées par le contrôleur général de la colonie.



ces<sup>1</sup> ; les chefs d'administrations civil et militaire<sup>2</sup>, puis des religieux prendront séances avec voix consultatives pour les affaires les concernant, etc.

De ce fait, le conseil privé avait vocation en premier lieu à livrer des **avis** purement **consultatifs** sur toute question inscrite à l'ordre du jour par le gouverneur : cela peut concerner aussi bien les aspects relatifs à la gestion des services publics tels que les travaux publics, la santé des populations, ou l'attribution de subventions aux entreprises privées, etc. En théorie, le gouverneur n'est pas lié par l'avis de son conseil mais, en pratique, il estimera devoir suivre les *incitations* ou *représentations* plus ou moins empesées de ses collaborateurs.

Toutefois, dans certains cas, la consultation est obligatoire pour le gouverneur qui ne peut pas prendre de décision valable et utile sans la **décision** ultime des membres de son conseil<sup>3</sup>. On notera plus bas que la décision du conseil est ici impérative, qu'elle résulte d'une mise aux voix à la majorité ordinaire. Il pourra, en cas de contestation ultérieure, assseoir sa position en fonction de l'avis des hauts fonctionnaires et des conseillers coloniaux. On dira que le gouverneur a dans ces domaines compétence liée du fait de la délibération « expresse » du conseil privé.

Dans un tout autre domaine, le conseil agit en tant que véritable instance administrative. En ce cas, le plus courant, il apparaît comme le censeur des comptes des communes et des établissements publics des régions et des provinces dont le revenu annuel moyen ne dépassait pas une certaine somme<sup>4</sup>. Dans ce cas, il va de soi que notre conseil privé exerce une tutelle financière<sup>5</sup>. Il agit comme le ferait une chambre régionale des comptes de nos jours, jouissant ainsi d'un contrôle de légalité et d'opportunité. Ses décisions sont donc susceptibles de recours par voie d'appel devant la Cour des comptes qui, elle-même, statue sous réserve d'un recours en cassation devant le Conseil d'État. En conséquence, lors-

---

1. Cf. art. 157, § 2-3 : le conseil privé peut demander l'audition de tout membre extérieur (experts et autres).

2. Cf. art. 90-91 (commandant militaire), art. 154 § 2 (contrôleur colonial)...

3. Cf. titre VI, section III : Des matières qui sont décidées ou arrêtées en conseil, art. 173 : « Les pouvoirs et les attributions qui sont conférées au gouverneur par les art. 17 § 6 ; 20 ; 21 § 1-2 ; 23 § 1-2 ; 26 § 2-3 ; 30 § 2-4 ; 32 ; 34 § 1-2 ; 36 § 2 ; 39 § 1 et 4 ; 42 § 2 ; 50 ; 51 ; 61 § 1-2 ; 63 § 2 ; 67 ; 68... ne sont exercés par lui que collectivement avec le conseil privé, et conformément aux décisions de ce conseil. » *Grosso modo*, les compétences réservées du conseil portent respectivement sur : les actes de francisation ; l'arrêt des travaux à faire dans la colonie à charge de la métropole ; les mémoires sur les dépenses supérieures à 5 000 F ou moins de 1 000 F (à charge de la colonie) ; l'ordonnance annuelle de contribution avec ou sans dégrèvement ; les permissions d'affranchir des esclaves et délivrance de titres de libertés ; les affaires maritimes ; les acquisitions d'immeubles pour le compte de l'État ; la surveillance des biens culturels et des fabriques ; la police sanitaire (quarantaine, cordon sanitaire, institution de lazarets) ; l'exécution des jugements et arrêts criminels avec sursis et clémence (art. 50) ; l'autorisation de poursuite contre les agents du gouvernement prévenus de crimes et délits ; les propositions de retraites ou pensions ; les règlements d'administration et arrêtés divers en matière de police générale ; l'introduction d'une législation coloniale dérogeant à la législation générale (art. 68), etc.

4. Par exemple, en application des arrêtés des 13 juillet 1911 (art. 126) et 29 avril 1921 (art. 36), le conseil privé statuait sur des budgets ne dépassant pas 100 000 F aux Antilles et à la Réunion.

5. Cf. section III, art. 174 : le conseil vérifie et arrête les comptes des receveurs et comptables de la colonie ; art. 175 : le conseil statue sur le contentieux en matière de contributions directes (§ 5), sur le contentieux des administrations des domaines, de l'enregistrement, des douanes, autres impôts indirects (§ 6)... On peut se demander dans ces hypothèses si le gouverneur, *in consilio*, agit plus en tant qu'administrateur que juge !

que les revenus de la commune, voire les dépenses d'un établissement dépassent le *quantum* chiffré par le législateur, la Cour des comptes statue en premier ressort.

Le conseil privé a pu constituer également une juridiction administrative d'appel *sui generis* ou d'exception - comme on voudra - dans des cas très particuliers. Notamment, il statuait en appel pour infirmer ou confirmer les indemnités dues par l'administration aux anciens possesseurs d'esclaves lors de l'abolition générale (1848-1850). Selon Alain Buffon, le *conseil* tranchait ce type de litige en dernier ressort sur les recours portés contre les décisions de la commission d'indemnisation. Ainsi, dans une espèce donnée, une réclamation porte sur deux esclaves « présumés affranchis » ; le *conseil privé* estimera que cet affranchissement n'ayant pas eu lieu d'une manière complète et définitive avant l'émancipation, les deux esclaves doivent donner lieu à indemnité.<sup>1</sup>

Enfin, comme dans toutes les colonies unitaires de la France (Bourbon, Guyane, Antilles), le conseil privé a été utilisé pour constituer une véritable juridiction administrative et judiciaire locale. Le conseil se transforme ainsi par la simple adjonction de deux magistrats de l'ordre judiciaire : il devient en principe un conseil du contentieux administratif, mais également, et cela est fort peu connu, il peut statuer en matière commerciale, ce qui relève de l'ordre judiciaire, avec les commerçants et navigateurs de puissances étrangères. Il faudra attendre le décret du 5 août 1881 pour abroger en partie l'ordonnance du 25 août 1828, à savoir que le conseil privé s'est vu retirer une partie de ses compétences « civiles et commerciales » au profit de la cour d'appel qui, dorénavant, statuera ordinairement en second ressort sur les décisions des juges du premier degré.

La nature du conseil privé n'est pas très clairement définie par les ordonnances de 1825 et 1828. Aussi les critiques à l'égard des différents conseils privés des colonies ont-elles été fort nombreuses. Notamment on leur a reproché la pratique de la confusion des pouvoirs en raison de la présence de magistrats de l'ordre judiciaire au sein de certaines instances administratives<sup>2</sup>. Pire encore, faute de magistrat, le gouverneur complétait le conseil se prononçant en matière de justice administrative par des fonctionnaires gradués en droit (licence). Ainsi, le gouverneur, président de cette juridiction particulière se trouvait être, le plus souvent, le supérieur hiérarchique de la plupart de ses membres. Et pour clore le tout, ces administrateurs pouvaient statuer sur un contentieux propre, voire très proche de leurs activités, liés par leurs administrateurs ou subordonnés civils militaires ou financiers<sup>3</sup>. Tout cela, à y regarder de près, faisait

---

1. ADG, fonds du conseil privé, 5K 7. Voir Alain Buffon, « L'indemnisation des planteurs après l'abolition de l'esclavage » *BSHG*, n° 67-68, p. 66. Cette compétence particulière du conseil privé en matière de contentieux indemnitaire se situait dans le prolongement de l'art. 176 § 11.

2. Ainsi, par exemple, le conseil privé, sur demande du procureur général, désigne pour siéger de nouveau en son sein A. Lacour, lorsqu'il se constitue en conseil du contentieux administratif ou en commission d'appel.

3. Le conseil examinait les comptes des comptables locaux : ceux des receveurs de l'enregistrement, des receveurs-comptables des postes, des receveurs des communes. En ce cas, l'ordonnateur des dépenses est amené à apprécier l'action voire la moralité de ses subordonnés. H. Bangou, dans son ouvrage *La Guadeloupe, les aspects de la colonisation, 1848-1939*, L'Har-

penser aux anciennes traditions de la France monarchique du XVIII<sup>e</sup> siècle. À n'en point douter, les règles d'impartialité ou de neutralité du gouvernement colonial pouvaient laisser à désirer ; il importait, comme au temps de la monarchie absolue, de contre-balancer le pouvoir gouvernemental local par un conseil statuant en matières politique, juridictionnelle et quelquefois règlementaire<sup>1</sup>. J. Rovel a pu parler d'un « véritable petit parlement local » mais entend-il l'expression au sens ancien<sup>2</sup> ? Qui plus est, au plan gracieux, afin d'éviter l'étalement sur la place publique des différends internes entre administrateurs, le gouverneur prend l'avis de son conseil<sup>3</sup>. Il en va de même aussi pour les récompenses et honneurs attribués aux meilleurs habitants<sup>4</sup> sur proposition des conseillers qui sont les « yeux et les oreilles du chef de la colonie »<sup>5</sup>. L'accession à la dignité de conseiller privé du gouverneur permet d'obtenir, après huit années de bons et loyaux services, le titre de conseiller honoraire (art. 187).

Les auxiliaires du conseil privé sont en nombre limité. On peut rappeler que quatre avocats sont en principe choisis par le gouverneur. Ces avocats ont le monopole pour dresser et produire « *tous actes d'instruction et de procédure devant le conseil.* » Par exemple, en 1848, les avocats devant le conseil privé en Guadeloupe sont les sieurs Tandou, Payen, Ch. Le Dendu, H. Béleurgey. D'autres auxiliaires de justice peuvent intervenir : un certain Michineau le jeune est huissier de ce même conseil. Il est porté dans l'*Almanach* de cette année que Monsieur le Président du conseil de l'ordre des Avocats aux conseil du Roi et à la Cour de cassation à Paris est chargé de recevoir, en cas de défaut, les communications faites aux défendeurs dans les instances portées au Conseil d'État contre les décisions des conseils privés des colonies. Les fonctions du Ministère Pu-

---

mattan, t. II, p. 53, précise que les chefs de service n'étaient appelés à siéger au conseil privé, « qu'avec voix consultative, lorsqu'il était traité des affaires de leur service. »

1. L'art. 180 § 2 concernant les mesures extraordinaires renvoie aux art. 71 à 79 qui concernent : 1<sup>o</sup> : la modification et le changement du budget décidé par le ministre de la Marine en cas de circonstances extraordinaires (art. 71) ; 2<sup>o</sup> : la modification de la législation coloniale en cas de nécessité absolue (art. 72) ; 3<sup>o</sup> : les exclusions d'individus dangereux pour l'ordre public colonial ou la mise sous surveillance (sorte d'assignation à résidence, art. 75 § 1) ; 4<sup>o</sup> : l'interdiction gubernatoriale faite à des individus de pratiquer le commerce (échoppes, boutiques, cantines) (art. 77) ; 5<sup>o</sup> : le refus gubernatorial d'admettre dans la colonie des individus dangereux pour l'ordre public (art. 78) ; 6<sup>o</sup> : la décision de suspendre provisoirement des fonctionnaires au comportement inadmissible (cas d'inconduite notoire) jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué par le ministre de tutelle (art. 79 § 1).

2. J. Rovel, *op. cit.*, p. 67. Toutefois, on notera que, dès 1827, un *conseil général* (première formule) est composé de 12 membres nommés pour cinq ans par le roi et a pour mission de remplacer le *comité consultatif*. En 1833, on supprime les conseils généraux pour les remplacer par des *conseils coloniaux*. À ce titre, il peut y avoir confusion de terminologie avec les membres du conseil privé. Enfin, le Second Empire renoue avec les conseils généraux et le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 élargit les fonctions des conseillers. Ceux-ci ont des attributions économiques appréciables : leurs vœux et souhaits sont publics. Leurs opinions sont relayées par les premiers quotidiens.

3. Cf. chap. III, section II : Des matières sur lesquelles le gouverneur prend l'avis du conseil, art. 59 : le gouverneur, *en conseil privé*, se prononce sur les rangs et prérogatives de ses subordonnés.

4. Il s'agit là sans doute de propositions à des décorations pour ceux qui se sont préoccupés de l'amélioration du sort des esclaves (art. 29 § 2 : devoirs « liturgiques », unions légitimes, habillement) ou qui ont promu l'agriculture (art. 28).

5. Surtout si l'on en juge par rapport à leurs missions de contrôle et d'inspection précisées sous les art. 185 et sq. de l'ordonnance précitée (contrôles des travaux, des prisons, des hôpitaux, des pensionnats, des habitations, des banques et comptoirs...)

blic sont assurées en principe par le contrôleur colonial en matière contentieuse ; de même, en ce cas, le secrétaire-archiviste est remplacé par un greffier *ad hoc* en vertu de l'ordonnance du 31 août 1828. Un mode particulier de procéder s'applique aux instances juridictionnelles du conseil privé. En effet, lorsque le conseil statue administrativement ou se prononce en tant que commission d'appel « *il nomme et s'adjoint deux membres de l'ordre judiciaire*<sup>1</sup>. »

## II. – LE RÔLE DU CONSEIL PRIVÉ DANS LA POLITIQUE COLONIALE

Pour agir valablement, notre organe a besoin de se réunir périodiquement. Il n'est pas prévu à l'origine de lieu particulier pour tenir séance. Le conseil prend ses décisions sous forme de délibérations, qui, comme on l'a vu, ne s'imposent pas *de lege* au gouverneur mais pourraient indirectement engager sa responsabilité en cas d'erreur grave ou de politique trop « personnelle. »

Le conseil privé a joué un rôle indéniable dans plusieurs domaines, notamment en matière de santé et de salubrité publique, de travaux publics, d'aide aux entreprises naissantes (usines centrales,) mais aussi dans la participation financière de l'État aux cultes officiels catholique et, accessoirement, protestant. Surtout, l'avis de notre *conseil consultatif* s'impose dans des affaires disciplinaires ou d'application des peines, lorsque ces dernières sont laissées à l'appréciation du gouverneur. La physionomie du conseil privé présente les traits d'un Conseil d'État « au petit pied ».

Le conseil, à l'instar de son homologue national, est un organe de consultation ; il formule plus rarement des vœux, des *représentations*, disait-on sous l'Ancien Régime. Surtout, il peut rendre des arrêts en formation juridictionnelle. Quoi qu'il en soit, ce conseil privé est avant tout un conseil de gouvernement : par son action morale, il appuie les décisions du chef de la colonie, mais il tempère ou corrige ses marques de volonté. Comme le signale avec justesse Pierre Pluchon, « les pouvoirs du gouverneur diminuent et celui-ci ne gouverne plus sans l'appui d'un conseil privé où les fonctionnaires jouent tout de même un rôle important. »<sup>2</sup>

Nous envisagerons donc respectivement les questions des formations du conseil et de ses principales compétences.

### *Les formations du conseil privé.*

Il existe, on l'a vu, des conseils semble-t-il tenus à date fixe, mensuels, ordinaires, et d'autres, de façon extraordinaire. C'est le cas par exemple de la session du 20 juin 1828 qui débattit sur la question grave de l'enfermement des fous en Guadeloupe dont on parlera plus loin.

Autre question d'importance : il s'agit de garnir le conseil d'hommes bien en vue, instruits et représentatifs de la population. Or, l'on sait qu'à plusieurs reprises, le gouverneur fut tenté de trouver de nouveaux conseillers dans l'arrondissement de la Basse-Terre. Faute de candidature, il se tourna délibérément du côté de la Grande-Terre, c'est-à-dire, la Gua-

1. Cf. titre VI, section IV, art 179, § 1.

2. Pierre Pluchon (dir.), *Histoire des Antilles et de la Guyane*, Toulouse : Privat, 1982, p. 393.

deloupe non proprement dite. C'est la jeune ville de Pointe-à-Pitre qui lui fit le meilleur accueil. « La Basse-Terre vous délaisse, lui dit-on, venez parmi nous et vous trouverez bon appui. » C'est ainsi que furent renouvelés les trois premiers conseillers et que furent désignés le comte de Bouillé, Buideau de Boislaurent et Boisaubin en tant que conseillers titulaires. Ces derniers avaient chacun un suppléant, à savoir respectivement Gulard de Zaleu, Bellaud des Communes et Bornet. Toutefois, il nous paraît remarquable que tous les conseillers, titulaires et suppléants, avaient posé comme condition à l'acceptation de leurs nouvelles fonctions – déjà très honorifique puisque nommés définitivement par le roi – « *qu'ils n'iroient pas au gouverneur mais que le chef de la colonie viendrait à eux.* » La chose paraît en apparence extravagante mais s'explique par la longue distance qui sépare la capitale traditionnelle de la Guadeloupe et les forces vives de la Grande-Terre sises à La Pointe-à-Pitre<sup>1</sup>.

Dans les faits, chaque mois, le gouverneur se rendait de la Basse-Terre à Pointe-à-Pitre avec tout son cortège de chefs d'administration, ce qui ne devait pas être commode. Ainsi, le 1<sup>er</sup> juin 1829, le gouverneur se trouva dans la nécessité de fixer temporairement sa résidence à Pointe-à-Pitre, en raison du mauvais temps. Dans le fond, c'est ce que désiraient *in petto* les conseillers privés.

La qualité de conseiller privé est telle que le gouverneur des Rotours propose la place de directeur de l'Intérieur<sup>2</sup> (affaires civiles) par intérim, à plusieurs de ses conseillers (septembre 1829) qui déclinent l'invitation. Dépité, le gouverneur se rabat sur un certain Jourand, simple commissaire de la Marine, qui accepte le poste. Cette anecdote met en évidence, s'il en était besoin, l'importance des membres du conseil gouvernemental.

Cependant, l'ordonnance du 10 octobre 1829 a effacé les dispositions de l'ordonnance du 14 septembre courant. Les dispositions anciennes avaient provoqué la démission des anciens conseillers privés, lesquels se montraient disposés à reprendre leurs anciennes fonctions. Le baron des Rotours, montrant à son tour son esprit de coopération, émet le vœu que Pointe-à-Pitre sera dorénavant nécessairement représentée au conseil. Mais pendant longtemps, les efforts des gouverneurs en ce domaine de représentation purement géographique furent vains ou difficiles. On retrouvera semblable problème pour la représentation des sites de Fort-de-France et de Saint-Pierre, pour la Martinique.

À partir de février 1851, une page est également tournée en ce qui concerne la composition, donc la formation du conseil privé. Le décret du 3 février 1851 organise en effet différents évêchés en Martinique, à la Guadeloupe, et à la Réunion. Nous savons que l'érection de ces évêchés

---

1. Cf. Auguste Lacour, *Histoire de la Guadeloupe*, t. IV, p. 443. A. Lacour, lui-même très représentatif de ces vieilles familles coloniales, fut nommé le 25 avril 1844 membre du conseil privé du gouverneur par le roi Louis-Philippe. Cet auteur relate avec soin le changement politique des Bourbons à l'égard de l'administration des îles du Vent : « sous l'empire de cette législation [nouvelle], les grands pouvoirs du gouverneur avaient disparu : il ne gouvernait plus que sous l'assistance d'un conseil privé... Au comité consultatif était substitué un conseil général [titre VII de l'ordonnance royale de 1827] ». Lacour est un bon témoin de son temps, il pressent l'évolution de la société antillaise ; il s'interroge sur l'augmentation des affranchissements même s'il paraît « rétrograde » sur les questions de politique coloniale.

2. Le cas qui se présente ici consiste dans le départ pour congé de maladie de Jules Billecoq, directeur de l'Intérieur. La vacance peut être longue entre la cessation de fonction et la nomination d'un autre directeur *ad hoc*.

était attendue, voire en suspens depuis plus de deux siècles, Louis XIV y ayant été même favorable... L'article 35 du décret abroge l'édit du 24 novembre 1781 qui consacrait la totale main-mise du pouvoir temporel régalien sur la juridiction ecclésiastique, en permettant les antiques pratiques de l'Ancien Régime tels les appels comme d'abus pour excès de pouvoir élevés devant des juridictions de second degré puis le Conseil d'État, et surtout, les contrôles<sup>1</sup> et les renvois *sine die* des abbés, curés, supérieurs en métropole pour simple raison d'opportunité.

Les choses allaient donc considérablement changer avec la présence d'un ministre du culte hiérarchiquement élevé et installé par l'État. Ce dernier devra participer aux séances du conseil privé lorsqu'elles porteront sur la religion et sur l'instruction publique, en raison des nombreuses écoles chrétiennes. Il deviendra plus difficile de renvoyer à tout propos des religieux en raison de leur comportement du fait de la présence, sur place, d'une autorité diocésaine<sup>2</sup>.

### *Principaux domaines d'intervention*

Le conseil privé jouit en droit de nombreuses prérogatives : il intervient naturellement sur les questions générales de politique coloniale, de justice, de religion et d'instruction, de mœurs, d'entraide sociale, de travaux et de marchés publics, de santé et de salubrité. Dans tous ces cas, les conseillers sont saisis soit d'office, *de lege*, soit sur simple invitation du gouverneur pour les consultations facultatives, lorsqu'il entend ainsi mieux asseoir et conforter ses décisions. Mais il va de soi qu'il revient au chef de la colonie de toujours fixer impérativement l'ordre du jour. Il en va tout autrement si le conseil privé statue en matière contentieuse (art. 169 § 1).

Le rôle politique du conseil a été inégalement perçu par les auteurs contemporains et cela s'explique en raison de la situation et des fonctions de l'institution. Placée dans l'ombre du gouverneur, modestement citée (mais fréquemment dans la partie des *visas*) on a de la peine à deviner son rôle exact et son influence. Quoi qu'il en soit, il apparaît parfois des oppositions assez nettes entre le gouverneur et ses conseillers, notamment en matière de préséance ou de localisation des séances du *conseil*. En 1829, la crise évoquée plus haut trouve une issue : les conseillers doivent être également représentés au sein du dit *conseil*<sup>3</sup>. Le 7 mars, des Rotours, accompagné de tous les chefs d'administration « capitule » et se rend par mer, sur la frégate *La Médée* à Pointe-à-Pitre pour y tenir conseil (le 12 du mois) et y déclare officiellement : « *Animés des mêmes sentiments, les fonctionnaires membres de ce conseil et moi, nous nous félicitons que l'opinion de leurs concitoyens [les] aient désignés comme les plus propres à les faire fructifier par le concours de leurs lumières et de leur expérience (sic !)* »

---

1. Cf. avis du conseil privé (colonial) dans le cas d'une plainte élevée contre un discours de l'abbé Goubert, 15 novembre 1839.

2. CHAN, F<sup>9</sup> 6202 : arrêt portant sur le décret d'installation des évêchés et leurs relations avec le ministère de la Marine.

3. A. Lacour, *op. cit.*, p. 444 (Basse-Terre, capitale administrative, mais également Grande Terre).

Les événements de 1847-1848 précipitent les changements, en France comme aux colonies. Les propositions diverses d'émancipation partielle ou totale (projet d'Hippolyte Pussy, février 1838) ont été reprises par la commission présidée par le duc de Broglie. L'arrivée de Mackau, ancien gouverneur de Martinique, au ministère, dès 1845, permet d'aller encore plus loin sur la voie des réformes (rachat forcé d'esclaves, instruction religieuse et élémentaire, affranchissement des Noirs du Domaine en 1846-1847, transfert du pouvoir de police des maîtres entre les mains des municipalités, etc.). En 1847, un certain Clavier, habitant de couleur et membre du conseil privé, demande l'abolition immédiate. À la Guadeloupe, c'est le conseil privé qui se prononce pour cette même solution. Des rapports sont présentés aux conseils privés de Martinique (automne 1847) et de Guadeloupe par l'agronome Boutan, proposant des contrats d'association entre anciens maîtres et esclaves<sup>1</sup>. Il ne s'agit plus de revenir à des solutions intermédiaires ou transitoires. Déjà de nombreux hommes de couleurs font partie des conseils privés de Martinique, Guadeloupe et de Guyane<sup>2</sup>.

Dans d'autres affaires, s'agissant de la résidence de Monseigneur l'évêque, les conseillers font valoir, suivant en cela l'avis du procureur général, qu'il importe de ne rien changer en ce qui concerne les quartiers de l'évêque et du gouverneur. Une résidence trop somptueuse pour le premier pourrait induire la population en erreur : « elle croira que l'évêque est devenu le supérieur hiérarchique du gouverneur » et que la puissance temporelle est subordonnée à la puissance spirituelle...<sup>3</sup>

Il ne faut pas omettre non plus l'importance du *conseil privé* en matière de contentieux électoral, et notamment celui des conseillers généraux. L'affaire Jean-Baptiste Jammes en constitue l'un des meilleurs exemples : le directeur de l'Intérieur proposa au *conseil* la validité de l'élection de Jammes malgré l'avis contraire du bureau des élections, en application du décret impérial du 26 juillet 1854<sup>4</sup>.

Une affaire délicate défraya la chronique en 1909, au sujet d'Hégésippe Legitimus. Celui-ci, auditionné par Fays, procureur général de la Guadeloupe (19 mai), explique que par une délibération spéciale du conseil municipal soumise au contrôle du gouverneur et au visa de son conseil privé, il a été autorisé à augmenter son crédit de 7 000 F à 15 000 F en vue d'acheter du matériel.

Au-delà de ce que l'on peut penser sur le fond de cette affaire, la conclusion fournie par un magistrat impartial nous paraît très éclairante sur l'institution qui nous préoccupe ici : « M. Legitimus a bénéficié pen-

---

1. Sur ces rapports d'A. Boutan, voir J. Adélaïde-Merlande, *Documents d'histoire antillaise et guyanaise, 1814-1914*, Noyon, 1979, p. 163. Son projet fut un peu partout sévèrement critiqué par les conseils privés.

2. On peut citer entre autres le cas de Jean-Laurent Bonami, « nègre affranchi... digne homme, menuisier » qui devint entrepreneur de travaux ; Perrinon, est lui-même membre de droit ; on a cité plus haut Clavier. En Guadeloupe, nous avons le cas d'Honoré Amé-Noël, mulâtre, appelé à siéger au conseil dès 1833.

3. En ce sens, voir les avis du procureur général et du conseiller Bonnet, délib. du conseil privé, 17-18 avril 1852, n° 10, sur le projet de restauration de l'hôtel du gouvernement au Matouba, ADG, 2 Mi 13 (R3). Le colonel Fiéron disposait de l'accord du ministère pour la rénovation des résidences du gouverneur et de l'évêque, mais avait commis l'erreur de ne pas en référer d'abord aux membres de son conseil.

4. D. Marie-Sainte, *op. cit.*, p. 67.

dant longtemps de toute la protection des pouvoirs publics. Vous ne pouvez en avoir la meilleure preuve que le fait suivant : il existe aux colonies une institution d'une importance considérable, c'est le conseil privé, c'est-à-dire l'assemblée qui se tient aux côtés du gouverneur. Le gouverneur a encore aujourd'hui les pouvoirs qu'il détenait sous la Restauration et sous l'Empire, des pouvoirs absolus qui lui ont été donnés au temps où les colonies n'étaient pas reliées par câble avec la métropole. Il avait et il a encore le droit de frapper d'exil un citoyen... Mais le gouverneur a un frein moral, c'est le conseil privé placé à côté de lui. »<sup>1</sup>

Le conseil privé a exercé certes un appui mais n'a pas toujours été écouté. Par exemple, selon D. Chathuant, un haut fonctionnaire colonial aurait rapporté sans ambages que le gouverneur de la Guadeloupe, lors de la réunion du conseil privé, dans les derniers jours du mois de juin 1940, affirmait sa détermination de ne pas se rallier à l'armistice signé entre les Allemands et la France vaincue (17 juin) « et qu'il était inutile de discuter son choix<sup>2</sup> ».

Le maintien de l'ordre public colonial a toujours posé problème... et pour cause ! Dès leur instauration en Guadeloupe et Martinique, les conseils privés ont eu à intervenir en matière de droit de réunion des *Nègres des villes* en raison des fêtes publiques accompagnées de chants et de danses. Des sociétés de fait réunissaient, malgré l'inquiétude des maîtres, de nombreux esclaves domestiques. Mais il semble que, malgré les récriminations des directeurs de l'Intérieur des îles sœurs, personne n'ait osé les supprimer<sup>3</sup>.

La période qui précède l'abolition générale de toute servitude aux îles est marquée par des troubles. La classe des affranchis réclame une véritable *isopoliteia* à l'instar de ce qui était prévu au *Code Noir* en ses articles 57 et 59<sup>4</sup>. Les mesures favorables du régime de Louis-Philippe précipitent les choses : le contre-amiral Dupotet amorce d'ailleurs une politique intelligente de dialogue avec les *libres de couleur* et attache son nom à la suppression de leurs anciennes humiliations<sup>5</sup>.

La question s'est posée avec acuité dès 1848. Une nouvelle politique sociale est en marche pour raison d'émancipation générale. Dès le 4 juillet, le conseil privé de Guadeloupe se rallie aux propositions de son procureur général qui est partisan d'une politique de souplesse, certes, mais d'ordre et de fermeté. Ce dernier préconise par exemple l'envoi de magistrat(s) au sein des habitations afin d'assurer dans la paix sociale, la mise

---

1. B. Fricoteaux, *Le rapport Couderc, révélateur de la société guadeloupéenne au début du XX<sup>e</sup> siècle*, p. 47.

2. L'auteur cite, dans un article paru au *BSHG* n° 91-94, p. 11, un passage de l'ouvrage de E. Sempaire, *La dissidence* (entretiens avec le gouverneur Sorin, p. 29).

3. Sur la question, voir J. Adélaïde-Merlande, « Problématique d'une histoire de l'esclavage urbain - Guadeloupe-Guyane-Martinique, vers 1815-1848 », *BSGH*, n° 65-66, 1985, p. 3-23 - CAOM, Généralités, c. 167 : le doss. 1348 fait état de délibérations du conseil privé de Martinique, dès 1820, sur ce problème.

4. C'est la loi du 24 avril 1833 qui consacra l'égalité de conditions entre libres et citoyens en matière de droits civils et politiques. On revenait ainsi à la législation de l'Ancien Régime : cette réforme n'était donc pas très hardie, ni libérale !

5. ADM, autre arrêté de février 1831 rendu en raison des troubles et émeutes de Saint-Pierre. Voir Dom A. Mignot, « Droit romain aux Antilles : la pratique des affranchissements » dans *BSHG*, 1999, n° 121-122 (*Revue d'Histoire du Droit*, 2001, n° 4).



en place et la consolidation du travail libre. En revanche, tout ce qui est vagabond ou gens sans aveu doit être systématiquement contrôlé<sup>1</sup>.

Le conseil apparaît en outre comme un instance mi-politique – mi-disciplinaire, appréciant la conduite des hauts fonctionnaires. Le conseil peut en effet statuer et donner avis « *pour toute question douteuse que présente l'application des ordonnances et règlements* » affirme l'article 175 § 12 à propos des matières qui sont décidées ou arrêtées obligatoirement (section III). En outre, l'on sait que le conseil privé a pour vocation de formuler des avis sur toute question digne d'importance soumise à lui par le gouverneur. Il paraît à ce titre comme l'éminence grise du pouvoir local. Et c'est sans doute dans ce domaine qui ne contient pas de limite très définie qu'il sert de *chambre de conscience*. Très tôt, par exemple dans l'affaire Turpin, commandant militaire de Marie-Galante, 1828-1829, on voit le conseil, sur réquisition expresse du gouverneur, intervenir comme conseil politique<sup>2</sup>. De Rotours lui avait proposé un congé, sans doute en demi-solde, pour se rendre en France, pendant qu'en haut-lieu, dans le silence des bureaux du ministère de la Marine, serait réglée définitivement son inaptitude en matière de maintien de l'ordre public. Le sieur Turpin refusa et préféra comparaître devant le conseil privé. Mal lui en prit car le gouverneur le chargea et formula à son encontre tous ses griefs. Les trois séances du conseil furent très pénibles et l'officier, commandant particulier de l'île, déshonoré<sup>3</sup>.

Le conseil privé peut également être réuni et statuer tel un haut conseil de magistrature. Un an après sa création, une ordonnance du 5 octobre 1828 supprima le dernier privilège que possédait encore la cour d'appel royale, héritière de l'ancien conseil supérieur de Guadeloupe, à savoir l'enregistrement des lois et ordonnances du gouvernement central et les ordonnances du gouverneur, rendant caduc l'article 47 de l'ordonnance de 1827<sup>4</sup>. Dorénavant la formalité d'enregistrement s'effectuera nécessairement *en conseil privé* et se rapprochera d'une simple promulgation locale. On note également que le procureur général, encore chef de juridiction, comme sous l'ancienne monarchie, vient prêter serment devant cette haute instance, à l'instar de ce qui se passait sous l'Ancien Régime<sup>5</sup>.

---

1. ADG, 2 Mi 13 (R 11) : Sur l'application graduelle des mesures d'assimilation contenues dans le décret d'abolition.

2. Il s'agit sans doute ici d'une application de l'art. 79 § 1 portant sur un pouvoir extraordinaire du gouverneur.

3. A. Lacour, *op. cit.*, p. 412 : « [Le conseil privé déclare] : 1° à l'unanimité moins une voix, que les faits imputés à M. de Turpin, et dont la preuve eût pu entraîner suspension provisoire par application de l'article 79 de l'ordonnance du 9 février 1827, ne sont pas établis ; 2° à l'unanimité, qu'il est résulté des débats la preuve que, dans le commandement de Marie-Galante, M. de Turpin a commis des imprudences ; 3° à la majorité de 8 voix, qu'il y a eu, en outre, de sa part, manque de dignité et de fermeté, en ne faisant pas respecter l'autorité dont il était revêtu, et qu'à raison de ces faits, il est uniquement justiciable du pouvoir disciplinaire du gouverneur ».

4. Voir chap. IV, art. 47 : « Il [ le gouverneur ] a entrée à la cour royale et y occupe le fauteuil du roi pour faire enregistrer les ordonnances royales ou pour faire connaître Nos ordres. Il a également entrée et séance à la cour, lors de la rentrée des tribunaux. L'exercice de ce droit est facultatif ».

5. Par exemple, le procureur général Bernard, nommé par ordonnance du 30 mai 1831, arrive à la Guadeloupe quelques jours après M. Arnoux et prête serment *en conseil privé* le 1<sup>er</sup> août.

Le conseil du gouverneur est amené dans un certain nombre de cas à approuver, *a posteriori*, les décisions en matière de justice criminelle. Cette compétence très particulière, propre aux colonies, s'explique par la distance qui sépare les dépendances d'outre-mer de la métropole. Le gouverneur est tenu de consulter son conseil qui rend en ce domaine des avis circonstanciés et motivés que le chef de colonie suit pour dégager sa propre responsabilité. Dans différentes affaires de condamnations à la peine capitale, de libres comme d'esclaves, l'avis du conseil fixe le mode précisément de la condamnation<sup>1</sup>, sa portée<sup>2</sup> voire une commutation de peine en cas de clémence<sup>3</sup>. Plus curieusement encore, le gouverneur peut consulter cette haute instance afin de prononcer une peine complémentaire, le bannissement. Or, cette peine était, pour des coupables de condition servile, l'assurance d'une liberté assurée hors de la colonie. On a qualifié cette décision de « déportation d'esclaves » (D.-E. Marie-Sainte) : il convient plutôt d'y voir une mesure de police administrative dont la finalité, à tort ou à raison, était de conserver la tranquillité publique de la colonie<sup>4</sup>. De telles décisions ne concernent d'ailleurs pas que les esclaves<sup>5</sup>. De manière générale, la mise à exécution des arrêts des cours d'assises (et de l'éphémère cour criminelle) était subordonnée à l'approbation et aux modalités imposées par le gouverneur et son conseil privé.

Enfin, les relations entre le gouverneur et la magistrature insulaire notamment, ne sont pas toujours très bonnes. Des réactions se produisent lors de la « décréolisation de la magistrature coloniale ». La « *plantocratie* » locale se soulève contre les ordonnances royales et principalement celle de septembre 1828. De nombreux magistrats colons, des membres du conseil privé et des officiers de la milice démissionnèrent lors de l'installation des nouveaux magistrats métropolitains. L'historien Lacour se fait ainsi l'écho de l'hostilité des colons à l'égard des nouveaux juges dont il cite « *l'orgueil et l'outrecuidance* »<sup>6</sup>. En outre, il semble que l'on incite

---

1. Cf. Conseil privé, délibération du 5 août 1835 concernant l'affaire L. Fanély dit Mariana : impossibilité de faire confectionner une guillotine sur place, donc application de la peine de mort par décapitation.

2. Dans l'affaire Herbelin, le conseil est saisi d'une demande de remise d'une peine accessoire et l'accorde, malgré des éléments de fait troublants : conseil privé, novembre 1834.

3. Affaire Azais, condamné à mort par la cour d'assises de Basse-Terre pour l'assassinat sur la personne d'un autre esclave ; M<sup>e</sup> Lignière demande une commutation de peine qui est refusée en conseil le 6 mars 1837, pour le motif qu'il n'y a pas de voie de recours en matière de meurtre avec préméditation sur un esclave.

4. Cf. art. 75 § 1 : en matière d'ordre public colonial, le gouverneur peut demander à son conseil de prononcer l'exclusion d'individus jugés dangereux, soit d'un canton, soit de la colonie ; l'exclusion peut être prononcée à temps ou définitivement.

5. Il convient de citer ici une compétence particulière, à mi-chemin entre le droit public et le droit privé : l'art 176, § 1, 1<sup>o</sup> permet au conseil privé de juger administrativement de « l'état des individus dont la liberté est contestée, laissant aux tribunaux à connaître des cas où la possession de la liberté est appuyée sur un acte de l'état civil. » Cette espèce se situe dans le cadre de ce que l'on appelait jadis le « procès de liberté » ou de *causa liberalis* : voir G. Franciosi, *Il processo di libertà in diritto romano*, Napoli, 1961.

6. Ces nouveaux magistrats issus de la métropole jouissaient en plus d'une indemnité d'éloignement. En Martinique, tous les membres de la cour royale démissionnèrent ; en Guadeloupe, on les affubla d'un sobriquet péjoratif, les *kalmankious*, expression jusque-là employée pour désigner avec mépris ceux qui portaient un vêtement court, c'est-à-dire ceux qui n'avaient pas les moyens d'acheter un habit : sur la question, voir X. Tanc et A. Juston, *Libelles (1830-1832), Les 'kalmankious'. Des magistrats indésirables aux Antilles en temps d'abolition*,

les magistrats métropolitains à s'installer aux îles, parce qu'ils sont jugés plus impartiaux<sup>1</sup>.

La politique religieuse et l'instruction publique relèvent aussi de l'appréciation des conseillers du gouverneur qui peuvent, sur sa demande, être sollicités pour livrer des avis ou des opinions particulièrement étayées. Ainsi, avant l'apparition d'évêques aux Antilles, les conseils intervenaient dans les affaires religieuses, à l'instar de l'intendant sous l'Ancien Régime : on accorde des subventions pour la construction de chapelles rurales<sup>2</sup>, on sanctionne des abbés dont le comportement paraît répréhensible<sup>3</sup>, on fait venir des religieux pour l'enseignement en général<sup>4</sup> et dans les campagnes en particulier<sup>5</sup>, on fixe les traitements des ecclésiastiques<sup>6</sup>, etc.

Le conseil privé est également sollicité pour donner son point de vue en matière d'administration religieuse alors qu'il existe un évêque qui pourrait se déterminer librement. Ainsi, notre instance déclare, dès 1853 : « *Au nom du pays, de la concorde entre catégories socio-raciales, de l'indépendance du clergé... et du respect de la religion... le conseil privé de Guadeloupe se prononce en faveur du maintien d'un recrutement sacerdotal exclusivement métropolitain* »<sup>7</sup>. Les autorités temporelles du pays estiment « *vivement que les prêtres [qui seront formés dans les séminaires coloniaux] ne soient jamais employés dans les colonies...* »<sup>8</sup>

Mieux encore. Le conseil privé est consulté, comme on l'a indiqué plus haut, dans des questions qui portent à la fois sur des questions religieuses mais aussi d'instruction. Ainsi en-est-il pour l'instruction des esclaves à Saint-Martin : « Lorsque la question arriva en discussion en conseil privé, rapporte G. Lafleur, le gouverneur s'était déjà fait une opinion pour le moins assez tranchée... M. le directeur de l'Intérieur entretint en conseil privé les membres du rapport de M. Méry d'Arcys et notam-

---

rééd. des libelles de ces magistrats, introduction, notes et commentaires de J. Picard, éd. Caret, Baie-Mahault, 1998, XVII-151 p.

1. Selon P. Pluchon, *op. cit.*, vers 1828, le traitement des juges issus de métropole fut majoré d'un tiers, mais ces magistrats perdaient cet avantage s'ils acquéraient des biens immobiliers dans l'île ou s'ils épousaient une créole. La cour royale de la Martinique devenait « salariée » comme celle de la Guadeloupe (L. Chauleau). On devine la politique suivie qui prônait l'ouverture de la magistrature insulaire à de nouveaux venus. Il s'agissait donc de favoriser l'installation des juges métropolitains considérés comme plus impartiaux. Sur l'ensemble de ces démêlés évoqués en conseil privé, voir E. Hayot, « Les officiers du conseil souverain de la Martinique et leurs successeurs les conseillers de la Cour d'appel, 1675-1890 » dans *SHM*, 1964, p. 56 et sq.

2. Cf. rapport du directeur de l'Intérieur en conseil privé, ADM, 5K 12, séance du 26 juin 1840, p. 129.

3. Avis du conseil colonial, 15 novembre 1839 : affaire abbé Goubert et Gillet sur le droit d'expression des religieux.

4. CAOM, Séries géographiques, fonds Martinique, c. 61, doss. n° 518 : Conseil privé de Martinique, extrait des délibérations, séance du 4 mai 1830, renvoi d'une institutrice peu compétente et retour de Sœur Louise à la tête de l'établissement tenu par les religieuses de Saint-Joseph de Cluny. – ADM, 5K 5, séance du 3 juin 1829 : instruction des esclaves à la foi catholique et « élimination » d'un propriétaire d'esclaves de confession juive. – Sur toutes ces questions, voir J. Rennard, *Histoire religieuse des Antilles françaises*, Paris, Larose, 1954, p. 361.

5. ADM, 5 K 22, n° 36, séance du 4 avril 1850.

6. ADM, 5 K 22, séance du 2 mars 1850 : entretien d'un cheval.

7. ADG, 2 Mi 19 (R12) : procès-verbaux des délibérations, 1850-1851.

8. ADG, *idem*, p. 78-79.

ment de ce qui concernait l'instruction religieuse des esclaves protestants comme leurs maîtres et qui n'auraient d'autres ressources que d'aller écouter le ministre méthodiste de la partie hollandaise »<sup>1</sup>. Voilà donc une curieuse application du principe de liberté religieuse dégagé dans la Charte de 1830.

L'Église est donc représentée directement au conseil privé en matière d'éducation de 1850 à 1912, c'est-à-dire jusqu'à l'application des décrets tardifs d'application de la loi de séparation des Églises et de l'État. En effet l'évêque, en tant que rouage supérieur administratif aux colonies, faisait partie de droit du conseil privé du gouverneur et se prononçait sur les questions de culte et d'enseignement public ou privé avec voix délibérative<sup>2</sup>.

La politique sociale entre dans le champ majeur des préoccupations du gouvernement. C'est tout naturellement en ce domaine que le gouverneur aura tendance à consulter les membres de son *brain trust* avant la lettre. Il s'agit pour le chef de la colonie de ne pas commettre d'erreur qui compromettrait à moyen terme la poursuite de son *cursus honorum*. Avec l'avènement de la Deuxième République et la prise presque immédiate du décret de février portant émancipation générale des esclaves aux colonies, une politique nouvelle, parfois périlleuse, devait être instaurée.

Ce n'est que très tardivement, vers le 4 juillet 1848, que le conseil privé de Guadeloupe se rallie aux propositions du procureur général Bayle-Mouillard qui, partisan naturel, compte tenu de ses fonctions, d'une politique privilégiant l'ordre et la fermeté, préconise, comme on l'a vu plus haut, l'envoi de magistrats dans le sein des habitations. Ces derniers doivent assurer par leur présence et leurs investigations le maintien de l'ordre et surtout, organiser la mise en place du travail libre, ce qui n'est pas simple après deux siècles de servitude ! À la même époque, une campagne de presse vise à instaurer une politique de rigueur vis-à-vis des vagabonds, des inactifs, des désœuvrés, un peu d'ailleurs à l'instar de ce qui se fera en métropole sous la Deuxième République. Tout cela, en terre coloniale, nécessite des mesures graduelles d'assimilation qui sont prévues peu ou prou dans le décret d'abolition<sup>3</sup>.

Dès 1837, le gouverneur de la Martinique, le baron de Mackau, tentait de promouvoir une nouvelle politique dite de « moralisation des esclaves ». L'administration semble placée devant le spectre d'une résistance opiniâtre des Blancs de vieille souche<sup>4</sup>. Le gouverneur soutient lors d'une séance « politique » du conseil privé, « *qu'il désire seulement concourir au maintien de l'ordre parmi la catégorie servile.* » Et Mackau ajoute « *qu'une semblable pensée de progrès est indépendante du plus ou moins grand*

---

1. G. Lafleur, « Le protestantisme aux Antilles françaises » BSHG n° 114, 1997, p. 33.

2. Cf. décret du 3 février 1851, art. 15. – R.P. J. Janin, *Les diocèses coloniaux jusqu'à la loi de séparation (1850-1912)*, Paris, 1938, p. 105 et sq. Curieusement, les religieux ont même un droit de regard sur l'aspect disciplinaire des instituteurs des écoles laïques : en ce sens, voir C. Fabre, « Dans le sillage des caravelles », *Annales de l'Église de Guadeloupe, 1635-1970*, p. 187 et sq. On peut s'interroger de façon générale, comme l'a fait A. Thibault, sur le *Rôle et action de l'Église catholique en Guadeloupe après l'abolition de l'esclavage 1848-1911*, Thèse d'histoire, Université de Paris VII, 1994, 2 vol. Voir en particulier les annexes sur la question sociale : la société coloniale a-t-elle été sous tutelle cléricale (p. 55 et sq.) ?

3. ADG, 2 Mi 13 (R11) : Conseil privé, procès-verbaux des délibérations.

4. Philippe Delisle, *Renouveau missionnaire et société esclavagiste, la Martinique, 1815-1848*, Publisud, 1997, p. 158 et sq.

[degré] de proximité de réalisation des vœux formés en Europe pour l'émancipation des esclaves »<sup>1</sup>. L'opinion de l'aristocratie des planteurs est d'ailleurs fort inquiète<sup>2</sup>. En Martinique se pose la question du statut juridique des *patronnés* qui sont qualifiés de *libres irréguliers* : ces derniers semblent se confondre avec les libres de savane<sup>3</sup>.

Entre dans la politique d'entraide sociale le vote des secours et subsides qui paraissent assez nombreux, notamment à la suite d'incendies<sup>4</sup> ou pour porter assistance à des communes en détresse. Des attributions de subventions sont accordées en conseil, notamment pour promouvoir l'industrialisation de l'économie locale. Ainsi est attribuée une somme de 5 000 F à Quéray, maître de forge, pour l'établissement d'une roue hydraulique développant 15 à 16 chevaux-vapeurs et animant un martinet puissant<sup>5</sup>.

Le conseil privé intervient assez fréquemment en matière de contrats et marchés divers, de travaux publics voire de questions de voirie. Il traite parfois, plus rarement semble-t-il, d'affaires financières dignes d'importance. Livrons quelques exemples.

On voit, chose assez curieuse, le conseil privé de Guadeloupe autoriser l'achat d'esclaves par le gouverneur en 1826. Dans ce cas, la Guadeloupe achetait à la Martinique 30 Noirs provenant de capture... et achetés pour l'entretien d'un *jardin de naturalisation* comprenant déjà quinze Noirs de houe<sup>6</sup>. En Martinique, selon L. Chauleau, une décision dispose qu'un  *nègre*  sera attaché à une bibliothèque publique pour manipuler, épousseter les livres etc. « *sans préjudice des soins particuliers que doivent donner l'huissier et même le commis du conseil* »<sup>7</sup>.

Les réfections ou l'établissement de nouvelles voies de communication sont fréquemment l'objet de délibérations. Ainsi, une Mme Guillet, femme Le Pelletier de Montéran, demande et obtient une avance de 1 750 F « *pour les frais d'une route [et] de sept travailleurs européens sur le crédit ouvert au département de la Marine* »<sup>8</sup>. On trouve également des attributions de concessions de terrains à des collectivités locales « *dans l'intérêt du chef-lieu communal* »<sup>9</sup>.

La salubrité publique relève certes du chef de la colonie mais celui-ci, autant en Martinique qu'en Guadeloupe, sollicite les avis de son conseil. Parfois même, c'est le directeur de l'Intérieur qui propose aux membres du conseil d'émettre un avis appuyé. Par exemple, le conseil privé, dans

---

1. ADM, 5K, p. 125-126, séance du 8 mai 1837.

2. Une campagne de presse vise à l'instauration d'une politique de rigueur pour éviter les abus que pourrait engendrer l'application des mesures d'assimilation contenues dans le décret d'abolition : ADG, 2 Mi 13 (R11).

3. Cf. arrêté du gouverneur Dupotet en date du 20 mai 1831, sur le fondement de l'art. 30 § 2. - ADM, Observations du colonel du 45<sup>e</sup> régiment, c. 18, doss. 161. - Notre étude « Droit romain aux Antilles : la pratique des affranchissements », *BSHG*, n° 121-122, 1999, p. 33-74.

4. Sur le refus d'un subside à la commune de Goyave, D. Marie-Sainte, *op. cit.*, p. 62

5. ADG., 2 Mi 13 (R10), délibérations du conseil privé, 1846, n° 14.

6. CAOM, Séries géographiques, Fonds Guadeloupe, c. 192, doss. 1155 : séance du conseil privé du 15 décembre 1826. Il existait donc des esclaves publics comme jadis dans l'Orient grec ou à Rome...

7. L. Chauleau, *op. cit.*, p. 254, délibération du conseil privé du 8 juin 1826.

8. Cf. *Gazette officielle de la Guadeloupe* du 31 mars 1850 : décision du gouverneur prise en conseil privé, séance du 30 mars courant.

9. Délibération du conseil privé, séance du 20 mai 1947.

sa séance du 13 mars 1863, demande au gouverneur de signer un arrêté préparé qui disposait dans son article 1<sup>er</sup> : « *sont et demeurent applicables aux eaux du Gommier qui arrivent au Fort Richepance et aux divers établissements militaires ou dépendant du service local, les dispositions de l'arrêté local du 13 avril 1843 concernant la police des eaux de la Rivière aux Herbes, à la Basse-Terre* »<sup>1</sup>.

Les questions d'ouvrages publics sont posées régulièrement à propos de l'ouverture et de l'entretien des routes, de l'édification d'hôtels de ville, de lieux cultuels, etc.<sup>2</sup> De nombreux travaux concernent la réhabilitation des hôpitaux<sup>3</sup>, la construction d'un pont reliant un hôpital et la promenade extérieure en 1839<sup>4</sup>, l'achèvement d'un pavillon pour militaires et la réparation de sa buanderie<sup>5</sup>, la reconstruction d'édifices par suite de séismes<sup>6</sup>... Il convient de rappeler – car la question est encore d'actualité – que le conseil privé, selon les § 7 à 9 de l'article 176, est juge administratif naturel en matière de redressement et entretien des routes royales et des « *empiétements sur la réserve des 50 pas géométriques et sur toute autre propriété publique.* » Son avis, en tant que conseil du gouverneur, a en ce domaine un poids particulier en raison de sa compétence contentieuse *a posteriori*.

Plusieurs affaires concernent le contrôle financier de la colonie, opéré par le gouverneur en son conseil. Plusieurs communes – et cela n'est pas nouveau ! – sont en cessation de paiement au XIX<sup>e</sup> siècle. Tel est le cas par exemple de Goyave (février 1850). On fait appel, semble-t-il, à la générosité du conseil privé. Le directeur de l'Intérieur propose que la caisse coloniale portera assistance aux communes en détresse. Sa demande ne fit pas l'unanimité et le secours demandé de 2 000 F ne fut pas attribué. Le conseil intervient fréquemment en matière économique. Ainsi, on demande au gouverneur de prendre des arrêtés pour la marque des produits (rhum en barriques)<sup>7</sup>. La mesure n'est pas anodine et elle permet aux créanciers de suivre les produits aux fins de saisies. Il en va de même pour la sortie et vente de sucre du territoire<sup>8</sup>.

---

1. ADG, *Gazette officielle*, 20 mars 1863, p. 81 (CAOM, Séries géographiques, fonds Guadeloupe, c. 118, doss. 820). – ADG, 2 Mi 123 (R24) : conseil privé, séance du 13 mars 1863.

2. Voir le *Guide des sources de l'architecture d'après les registres du conseil privé*, par H. Delinde, (sous la dir. de L. Chauleau), 1991.

3. Notamment en Guadeloupe après le séisme de février 1843. Voir les lettres du gouverneur, ADG, Série continue, c. 6273, doss. 8 : cabinet du gouverneur.

4. Voir G. Lété, *Santé et société esclavagiste à la Martinique, 1802-1848*, L'Harmattan, 1998, p. 278.

5. Cf. délibération du conseil privé du 1<sup>er</sup> mai 1828 : un crédit de 1 658,82 F est alloué à cet effet sur le fondement de l'art. 175 § 1 (marchés et adjudication de tous les ouvrages et approvisionnements).

6. Après le séisme de 1828, le gouverneur fait procéder à l'estimation des dégâts en Martinique : il faut reconstruire un autre hôpital, réparer l'ancien, remettre en état l'arsenal de la Marine et ses magasins, l'hôtel du gouvernement abritant le conseil colonial, la gendarmerie (G. Lété, *op. cit.*, p. 142).

7. ADG, 2 Mi 13, délibération du 5 janvier 1832.

8. « Sur le rapport du directeur de l'administration intérieure et de l'avis du conseil privé, nous avons arrêté et arrêtons provisoirement ce qui suit. Art. 1<sup>er</sup> : la sortie du sucre est autorisée dans cette colonie par tout pavillon et pour toute destination ... » C'est la fin de l'exclusif mitigé.

De même, ne voit-on pas le conseil privé de Martinique saisi pour une affaire de madras sur la proposition du directeur de l'Intérieur ?<sup>1</sup> En substance les membres du conseil, agissant sans doute sur le fondement de l'art. 173 § 12 déclarent « *qu'il ne peut être apporté obstacle à la circulation dans la colonie de tissus dits mouchoirs 'madras' et qu'en conséquence les propositions du directeur de l'Intérieur pour la cassation de ce privilège ne peuvent être accueillies.* » Le principe retenu est sans doute celui de la liberté du commerce. En 1831, les problèmes économiques dus à la crise qui sévit en métropole ont des répercussions sur le commerce de Saint-Pierre : par voie de délibérations successives, le conseil du gouverneur procède à la fermeture de nombreux magasins<sup>2</sup>.

En revanche, on notera que le rôle du conseil privé fut très limité dans le domaine de l'économie. Peu de décisions importantes apparaissent malgré la relance économique sous le Second Empire due à la création des usines centrales ou particulières en Guadeloupe<sup>3</sup>. Certes, on peut faire état de différents rapports gubernatoriaux<sup>4</sup> où l'on sent la participation des conseillers chargés d'établir des rapports en vertu des articles 185 et suivants<sup>5</sup>. Toutefois, l'initiative et les prises de décisions relèvent plutôt du conseil général rétabli dans ses fonctions le 3 mai 1854, par sénatus-consulte, en Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion.

Les questions de santé et de salubrité publiques sont tout naturellement évoquées en conseil, sans doute en raison de l'article 172 de l'ordonnance qui prévoit en ces matières des consultations nécessaires<sup>6</sup>.

Ainsi, une question grave – effleurée plus haut – fut débattue en conseil privé, en séance extraordinaire : fallait-il mettre les aliénés dans des prisons ou dans des hôpitaux ? On pensa alors enfermer les fous dans des geôles mais le conseil, après mûres réflexions, alla dans le sens de Le Dentu, docteur en médecine, et des autres conseillers (Bonnet et Gandric) signalant qu'il avait donné à l'hôpital des deux villes consigne de construire des logis adéquats<sup>7</sup>. Le devis avait été dressé en 1828 mais l'argent

---

1. Conseil privé, séance du 4 février 1835 : ordonnance royale conférant un privilège de vente de mouchoirs dits de madras à un certain Donot, valant jusqu'à 1 700 F pièce ! En 1830, ce privilège de vente sera définitivement révoqué.

2. ADM, délibération du conseil privé, c. 18, doss. 161.

3. Sur la question, voir C. Schnackenburg, « La création des usines en Guadeloupe (1843-1884) » *BSHG*, n° 124-125, 2000, p. 21-115.

4. CAOM, Séries géographiques, fonds Guadeloupe, c. 129, doss. 864. Sur l'activité des usines centrales manipulant les cannes de huit habitations, rapport du gouverneur Lormel au ministre de la Marine, *Exposé général sur la situation de la Guadeloupe*, 26 septembre 1865. Voir aussi l'enquête du gouverneur (et de son conseil) en 1860, qui révèle une forte attente des planteurs et une demande générale de création d'usines modernes (B. Petitjean-Roget, « La mise en place des usines centrales à la Martinique », *Historial antillais*, Paris, éd. Dajani, t. IV, p. 203-208). L'institution d'un *Crédit foncier colonial* semble, selon A. Buffon, ne pas répondre aux attentes ! Le *Crédit colonial* a en revanche pour mission d'aider les nouveaux entrepreneurs.

5. Cf. art. 185 : « Indépendamment de leurs fonctions au conseil, les conseillers coloniaux sont spécialement chargés de l'inspection 1° des travaux à charge de la colonie... (suit une longue liste) 8° des banques et comptoirs d'escompte... art. 186, § 4 : leurs attributions se bornent à signaler les abus et les irrégularités qu'ils sont dans le cas de remarquer... § 5 : les rapports relatifs aux inspections sont faits au gouverneur, en conseil, et insérés au procès-verbal.

6. Cf. chap. III : Des attributions du conseil privé, section II : Des matières sur lesquelles le gouverneur prend l'avis du conseil, art. 172, § 1 à 175.

7. CAOM, Séries géographiques, fonds Guadeloupe, procès-verbaux des délibérations du con-

manquait pour réaliser cette opération. Ce projet revint en conseil lors d'une séance du 16 juin 1831. Il fallait choisir une résidence (une habitation assez éloignée sans doute) pour y accueillir les aliénés. Enfin, le conseil, dans une ultime séance en date du 1<sup>er</sup> mai 1852 (n°3) procéda à l'affectation des bâtiments de l'arsenal du camp Jacob pour y recevoir ce que l'on qualifiait « *la création d'un dépôt d'aliénés* » destiné à remplacer celui de Basse-Terre<sup>1</sup>.

On voit le conseil privé s'occuper vers 1840 d'établissement thermal en Guadeloupe. Il est dûment consulté et exprime un avis favorable. Cependant, comme les demandes étaient formulées auprès de l'administration pour la construction d'un établissement thermal, le conseil ne pouvait accorder cette modeste concession (cas de demande mal formulée<sup>2</sup>). Lors d'une séance tenue le 1<sup>er</sup> mai 1852, des bâtiments sont affectés près de l'arsenal du camp Jacob à la création d'un *dépôt d'aliénés* destiné à remplacer celui de la Basse-Terre<sup>3</sup>.

Un arrêté nous a paru remarquable portant sur l'exercice de la pharmacie en Martinique : il est libellé de *l'avis du conseil privé* – ce qui souligne son importance et surtout l'urgence et la *nécessité absolue* dont on a parlé plus haut. Cet arrêté porte sur le nombre de pharmaciens qu'il faut impérativement augmenter en raison de leur utilité publique<sup>4</sup>.

Un auteur s'est intéressé également aux épidémies et principalement au choléra que l'on voit réapparaître après les cyclones ou autres malheurs. Sous le Second Empire « la question est posée : faut-il faire œuvre de charité ? on financera les investissements pour la modernisation »<sup>5</sup>. Les délibérations du conseil privé aboutissent à un fractionnement des fonds de secours qui prend en compte les dégâts causés par les ouragans et les pertes humaines et matérielles.

Mais il arrive également au conseil privé de donner des avis plus appuyés sur le fond des problèmes ayant trait à la santé publique : en 1854, le conseil prend l'exacte mesure du mauvais encadrement sanitaire de la Guadeloupe, notamment en matière d'accouchement, de mortalité infantile dite néonatale et du phénomène des fièvres puerpérales qui frap-

---

seil privé, séance extraordinaire du 20 mai 1828. Le directeur de l'Intérieur s'opposa au projet de Lyon de Rochefort précisant « qu'il n'y avait qu'en Guadeloupe que l'on voit les fous avoir des geôles pour asile... » Voir Dominique Taffin, *Maladies et médecine à la Guadeloupe au XIX<sup>e</sup> siècle*. Thèse d'École des chartes, 2 vol. p. 448. – Sur la Martinique : G. Létii, *op. cit.*

1. ADG, 2 Mi 13 (R13) : le devis se montait à 9 500 F. G. Lafleur pense qu'il y avait une relation, selon le gouverneur, entre l'augmentation du nombre des fous et la période de transition sociale, *op. cit.*, p. 261 : « À la réalité, les habitants ne s'occupent plus de leurs anciens esclaves, estropiés ou malades mentaux. Et cela devient une préoccupation publique. »

2. CAOM, Séries géographiques, fonds Guadeloupe, c. 116, doss. 813 : conseil privé, séance ordinaire du 7 septembre 1840.

3. ADG, 2 Mi 13 (R13) : le devis est chiffré à 9 500 F.

4. G. Létii, *op. cit.*, p. 275 et sq. L'arrêté est ainsi rédigé : « Nous, gouverneur, vu l'art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 25 oct. 1823 fixant à 17 le nombre de pharmaciens de la colonie ; considérant que l'expérience démontre chaque jour que ce nombre n'est point en rapport avec les besoins de la population..., sur le rapport du directeur général de l'Intérieur, et de l'avis du conseil privé, avons arrêté ce qui suit : Art. 1<sup>er</sup>, l'art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté local du 25 octobre 1823 qui fixe à 17 de nombre de pharmaciens est rapporté... »

5. D. Taffin, « Un passager clandestin à la Guadeloupe, 1865-1866 », *BSHG*, n° 83-86, 1990, p. 44. – Sur le tremblement de terre de 1843 (apparition de fièvre jaune), Dom. A Mignot, « À Gourbeyre : une certaine idée de la France en Guadeloupe », *La Diana*, t. LVI, 1996, p. 663-676.



paient tant de mères, aux Antilles comme en Europe<sup>1</sup>. On note qu'au XX<sup>e</sup> siècle, la formation des sages-femmes s'avère toujours d'actualité. Malgré des arrêtés (celui de 1903 porte à 21 ans l'âge minimum pour devenir sage-femme) et un contrôle plus poussé de l'administration, le conseil privé se livre à un constat dramatique, en 1915, sur l'insuffisance des connaissances théoriques et pratiques des élèves. Ce constat est encore renouvelé en août 1942<sup>2</sup>.

Il est d'usage de solliciter la caisse de secours en cas d'incendie. On note cette pratique par exemple pour le sinistre de l'habitation Bellevue appartenant à M. de Beauvallon déclaré le 31 mars 1850, détruisant onze cases de travailleurs ; le propriétaire demande un secours au conseil privé par l'intermédiaire du directeur de l'Intérieur. Le conseil fit grâce à cette requête<sup>3</sup>.

\*  
\* \*

La remise en question du conseil privé du gouverneur s'était opérée dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>4</sup>. Avec la loi du 18 mars 1946 qui érigeait les colonies en départements français, un nouveau statut entrainé en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 1947. L'institution gouvernementale, doublée d'un conseil *ad hoc* avait vécu. Toutefois, avec le recul nécessaire, on doit reconnaître que le conseil privé a joué un rôle politique, réglementaire et juridictionnel important. Surtout, ce fut un organe de transition entre une monarchie finissante et une république incertaine. Il s'avéra être un contrepoids indispensable face au tout-puissant gouverneur colonial du XIX<sup>e</sup> siècle, lui-même rouage intermédiaire entre le *gouverneur général aux îles* d'Ancien Régime soumis au ministre de la Marine et le futur préfet, agent subordonné dorénavant au ministre de l'Intérieur.

---

1. ADG, 2 Mi 13 (R14), séance du 2 mai 1854 : il y est question de *danger pour la santé publique*.

2. Le conseil général est également saisi de la question à plusieurs reprises (1922-1925). Voir R. Boutin, « Entrer dans la vie en Guadeloupe entre 1850 et 1946 », *BSHG*, n° 111, 1997, p. 14-15.

3. ADG, 2 Mi 13 (R12) : délibération du 6 mai 1850 : le conseil accorde des aides de 1 200 F et 300 F pour les cultivateurs, considérant tout ce que « M. de Beauvallon a fait depuis l'émancipation pour le maintien du travail sur son habitation... [et qu'] il est naturel que le gouvernement en favorise la continuité. »

4. La suppression du conseil privé en tant que tribunal du contentieux administratif est demandée à plusieurs reprises aux Antilles et à la Réunion vers 1880 : le conseil se voit retirer une partie de ses attributions au profit de la cour d'appel dans les matières qui relevaient jadis de l'intendant (voir plus haut, première partie) ; sur la critique du conseil privé érigé en conseil de contentieux, voir L. Rolland, P. Lampue, *Précis de législation coloniale*, Paris, Dalloz, 1931, p. 362-363 : la présence de magistrats judiciaires, le trop grand nombre de fonctionnaires, la présence du gouverneur ou du secrétaire général qui dispose de voix prépondérante... « heurtent la règle de séparation des autorités ».