



HAL
open science

L'expérimentation de l'identité législative aux colonies, de la Convention au Directoire

Frédéric Charlin

► **To cite this version:**

Frédéric Charlin. L'expérimentation de l'identité législative aux colonies, de la Convention au Directoire. Les colonies, la Révolution française, la loi, Sep 2011, Paris, France. pp.93-105. hal-01927028

HAL Id: hal-01927028

<https://hal.science/hal-01927028v1>

Submitted on 19 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'expérimentation de l'identité législative aux colonies, de la Convention au Directoire

« LE COURAGE CROIT en osant et la peur en hésitant », dit un vieux proverbe romain. De fait, les politiques coloniales alternent souvent entre l'audace et la réserve. L'Ancien Régime hésite entre l'assimilation juridique et un régime de spécificité dans les colonies, un débat partiellement tranché par la Révolution. La période de la Constituante est marquée par la volonté d'intervenir le moins possible dans la législation coloniale. Malgré le rejet par le roi d'une représentation des colonies aux Etats généraux, les grands propriétaires ont obtenu une députation à l'Assemblée constituante¹. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen², les réformes administratives et l'organisation des pouvoirs au sein de la première Constituante sont discutées en présence de députés coloniaux. Par esprit de continuité et sous l'influence du club Massiac, les colonies sont préservées des réformes métropolitaines. Le principe de spécialité est maintenu jusqu'en 1792, avant le revirement d'une volonté d'assimilation des colonies au droit commun. Aux colons et à la plantocratie, les troubles révolutionnaires donnent l'opportunité de réaliser des revendications contre le « ministère » incarnant le pouvoir royal³. Le principe de spécialité est pérennisé, réservant aux colonies des pouvoirs considérés comme l'apanage de la métropole⁴. Le député dauphinois Barnave présente en mars 1790 un projet de décret, dont le préambule considère les colonies « comme une partie de l'Empire français », qu'il faut « faire jouir des fruits de l'heureuse régénération qui s'y est opérée »⁵. Il affirme

¹ Le règlement du 24 janvier 1789 relatif à la convocation des députés dénie aux territoires ultramarins le droit d'y envoyer des délégués, même si les événements permettent à des représentants coloniaux de s'y faire admettre (F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, Economica, coll. Droit public positif, 1982, p. 26-27).

² Seuls les députés de Saint-Domingue sont alors présents. En revanche, les délégués envoyés par la Guadeloupe et la Martinique se présentent plus tard. Non seulement ils ne participent pas à la rédaction et à l'adoption de la Déclaration, mais François Miclo suppose que c'est le texte qui les a largement convaincus de la nécessité d'être présents pour défendre l'intérêt des planteurs.

³ Quelques mois plus tôt à Paris, une concertation des ministres et représentants des colons a néanmoins débouché sur l'adoption du principe d'une assemblée coloniale librement élue. L'assemblée considérée comme « provisoire, extraordinaire et consultative » est chargée de transmettre ses demandes à la métropole. Mais sur place, les colons n'attendent pas pour former une assemblée dans chacune des trois provinces de Saint-Domingue. Par la suite l'assemblée du Nord s'octroie tous les pouvoirs et conteste la légitimité du Conseil supérieur, opérant la fusion des deux conseils décidée deux ans plus tôt par le roi.

⁴ Le député républicain Joseph Blin résume bien l'évolution des rapports coloniaux : « [...] il y aurait une erreur aussi dangereuse qu'impardonnable à envisager les colonies comme des provinces, et à vouloir les assujettir au même régime [...] je veux dire l'impossibilité physique de gouverner par soi-même un pays dont on est séparé par une distance de deux mille lieues, et la notable absurdité à prétendre que l'on sera toujours instruit à temps des ordres qu'il faudra donner lorsqu'il est prouvé que ces ordres cessent souvent d'être nécessaires [...] dans la traversée qui doit les transmettre d'Europe en Amérique [...] la constitution intérieure des colonies ne saurait être précisément la même que celle de France, ni reposer sur des bases exactement et identiquement pareilles [...] » (*Archives parlementaires*, t. 12, Annexe à la séance du 2 mars 1790, p. 7-13).

⁵ AP, séance du 8 mars 1790, p. 69. La spécialité de leur régime devient un principe constitutionnel. En revanche, il ne s'agit plus pour chaque colonie de faire acte de constituant de manière autonome, mais de « faire connaître son vœu sur la constitution, la législation et l'administration qui conviennent à la prospérité et

solennellement que la Constituante n'a « jamais entendu les comprendre dans la Constitution qu'elle a décrétée pour le royaume et les assujettir à des lois qui pourraient être incompatibles avec leurs convenances locales et particulières ». Le texte est adopté à l'unanimité. A la spécialité centralisatrice de l'Ancien Régime la Constituante substitue une autonomie, qui résulte en partie du refus d'appliquer aux colonies le principe d'égalité, fondement du droit public moderne. Le Comité colonial présente à l'Assemblée en juin 1791 un « plan de Constitution »⁶ réaffirmant le particularisme. Les lois régissant la colonie sont « distinguées en lois constitutionnelles et sur l'état des personnes, lois réglementaires sur le régime intérieur, et lois concernant les contributions »⁷. Les colons obtiennent la reconnaissance d'une dualité des autorités disposant du pouvoir législatif⁸. A la séparation de la Constituante la spécialité est acquise⁹, l'autonomie permettant d'associer les colonies au processus constituant¹⁰.

Dans ces changements survenus à la fois aux colonies et en métropole, quels sont les degrés d'influence de l'universalisme républicain, du jacobinisme et du nouveau droit public français, sur des projets plus ou moins expérimentaux ? Pour répondre, il faut aborder l'évolution du droit colonial sous l'angle institutionnel. La période révolutionnaire concentre sous la Convention et le Directoire un débat autour de la distinction entre *spécialité* législative (ou particularisme) et *identité* législative (ou assimilation)¹¹. Les ambitions des Révolutionnaires pour les colonies ne doivent pas être surestimées, dans un contexte politique instable et propice aux retournements. Le pouvoir, dans le sillage thermidorien d'un reflux révolutionnaire, doit concilier tant bien que mal des intérêts divergents entre les réalités locales et le pouvoir national. Selon Gonidec, « la position des hommes de 1789 sur le problème de la constitution coloniale est intéressante. Il est peut-être excessif de soutenir qu'ils eurent l'idée d'un système fédéral [...]. Mais on trouve cependant cette idée d'une distinction entre les affaires communes et les affaires locales, distinction qui sera reprise [plus tard] »¹².

Le temps de la loi, sujet transversal d'un colloque sur la loi et les colonies sous la Révolution, appelle une réflexion sociologique, historique et juridique, au-delà d'aspects

au bonheur de ses habitants, à charge de se conformer aux principes généraux qui lient les colonies à la métropole, et qui assurent la conservation de leurs intérêts respectifs » (art. 1^{er}).

⁶ AP, t. 27, p. 215-230.

⁷ Titre IV, § 1, art. 1^{er} (*ibid.*, p. 217).

⁸ C'est le triomphe posthume de l'assemblée générale de Saint-Marc. Quant au cadre constitutionnel et législatif, l'article 4 du décret du 24 septembre 1791 sollicite le vœu des assemblées en remettant à la prochaine législature la décision finale : « Quant aux formes à suivre pour la confection des lois du régime intérieur qui ne concernent pas l'état des personnes désignées dans l'article ci-dessus, elles seront déterminées par le pouvoir législatif, ainsi que le surplus de l'organisation des colonies, après avoir reçu le vœu que les assemblées coloniales ont été autorisées à exprimer sur leur constitution » (*ibid.*, t. 31, p. 288).

⁹ Le principe de la souveraineté nationale est ruiné sur l'essentiel par le décret du 24 septembre 1791 sur la compétence pour déterminer la condition des personnes, marque de réalisme politique dans l'approche libérale des premiers révolutionnaires.

¹⁰ « Les colonies et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire français, ne sont pas comprises dans la présente constitution » (Constitution du 3 septembre 1791, titre VII, art. 8 al. 2).

¹¹ L'identité législative se définit comme un régime d'applicabilité du droit métropolitain. Le droit commun est le principe, l'existence d'un droit spécifique l'exception.

¹² P.-F. GONIDEC, *Droit d'outre-mer*, Montchrestien, 1959-1960, 2 vol. t. 1, p. 49.

techniques. Les articles 6 et 7¹³ de la Constitution de 1795 assimilent les colonies au socle national. La loi du 25 octobre 1797 (4 brumaire an VI) transforme les colonies en départements français, tandis que celle du 1^{er} janvier 1798 déclare citoyen français tout individu noir ou sang-mêlé, attaché à la culture, employé dans les armées ou exerçant un métier. Un grand pas a été fait depuis la délégation de la loi aux assemblées coloniales, pourtant ce choix est éphémère car la Constitution de 1799 en revient à un principe de spécialité. L'année précédente déjà, la loi du 1^{er} janvier 1798 prévoit dans son titre I^{er} une exception au statut de droit commun, en envoyant des « agents particuliers » aux colonies pour mettre en œuvre l'uniformisation administrative. Ce texte est maladroitement appelé « constitution coloniale » en dépit de son caractère législatif et de son esprit assimilationniste. Les réalisations concrètes n'étant jamais à la hauteur des ambitions politiques, les grandes étapes vers l'assimilation réelle ou supposée s'articulent, dans un temps condensé, en deux étapes. L'aspiration au principe d'assimilation est propre à un contexte idéologique en refondation (I). Mais les obstacles, troubles et réactions engendrés dans le temps contribuent à la distorsion du principe affirmé, au fond jamais remis en cause (II).

I. Le temps de la régénération : l'aspiration à l'identité législative des colonies

Le choix des Constituants en faveur de l'« autonomie » des colonies devient rapidement néfaste et contre-productif, alors qu'en métropole un contexte de redéploiement idéologique appelle une nouvelle centralisation de l'administration locale. Parallèlement se dessinent de nouveaux clivages sociaux dans les colonies esclavagistes, en amont de mesures politiques fortes d'assimilation.

La centralisation de l'administration locale après l'abandon de l' « autonomie » par la Convention

La Constituante avait repris le principe de spécialité sous une forme rationalisée. Les tensions locales aboutissent à la formation de coalitions entre la partie réactionnaire des colons blancs et les libres de couleur. Le temps est celui de l'application à la population libre du principe d'égalité, base de la représentation politique¹⁴. Le 28 mars 1792, les

¹³ Art. 7 : « Elles sont divisées en départements, ainsi qu'il suit ; - L'île de Saint-Domingue, dont le Corps législatif déterminera la division en quatre départements au moins, et en six au plus ; - La Guadeloupe, Marie-Galande, la Désirade, les Saintes, et la partie française de Saint-Martin ; - La Martinique ; - La Guyane française et Cayenne ; - Sainte-Lucie et Tabago ; - L'île de France, les Séchelles, Rodrigue, et les établissements de Madagascar ; - L'île de la Réunion ; - Les Indes-Orientales, Pondichéry, Chandernagor, Mahé, Karikal et autres établissements. »

¹⁴ C'est l'objet de la discussion du décret du 24 septembre 1791. Devant l'assemblée, le député girondin Guadet lit un discours de Garran de Coulon : « On a prétendu que ce grand éloignement des colonies, leur position particulière, leur genre de culture et leurs rapports commerciaux avec nous, en ne permettant pas d'y appliquer les principes de notre Constitution, exigeaient cette espèce d'indépendance du Corps législatif. Messieurs, il faut l'avouer franchement et ne pas craindre de le proclamer par un décret ; si la prospérité des

députés décrètent que la composition des assemblées locales doit résulter du vote de l'intégralité des citoyens remplissant les conditions légales¹⁵. Cette mesure a une signification institutionnelle : en proclamant l'égalité des hommes libres, les députés ouvrent une brèche dans la spécialité, qui s'accroît avec « l'esprit de 93 ».

La Constitution de 1793, élaborée en un court laps de temps par cinq membres choisis par le Comité de salut public, ne contient aucune disposition sur les colonies, dont le terme n'apparaît pas dans le texte. La déclaration précédant le texte constitutionnel contient en germe une abolition de l'esclavage¹⁶, mais elle ne remet pas en cause la spécialité législative : faut-il induire de ce silence l'assimilation des colonies ? La constitution montagnarde – inappliquée – ne décide rien à ce sujet. Peu avant, en février 1793, la Convention a nommé un gouverneur général et des gouverneurs particuliers, dans la plus pure tradition monarchique, situation qui perdure deux ans. L'autonomie locale profite surtout aux planteurs. Mais les excès des assemblées coloniales, qui dépassent le cadre de leurs compétences, entraînent la réaction des assemblées révolutionnaires qui envoient à nouveau des commissaires civils, assistés d'un comité intermédiaire et de municipalités pour s'opposer aux décisions locales, jusqu'à dissoudre les assemblées¹⁷.

Le contexte général accélère l'évolution statutaire des colonies, favorisée par l'abolition de l'esclavage du 4 février 1794 (16 pluviôse an II), d'après laquelle « tous les hommes, sans distinction de couleur, domiciliés dans les colonies, sont citoyens français et jouiront de tous les droits assurés par la Constitution »¹⁸. Le processus constitutionnel d'intégration des colonies s'inscrit pleinement dans la réunion de la liberté et de l'égalité, sur les plans civil et politique.

L'amorce d'une « assimilation » par la généralisation de la citoyenneté aux colonies en 1794

Que peut-on accorder ou ne pas accorder : tel est le tourment de l'homme public. La pression des difficultés sur les décisions attendues ne doit pas être sous-estimée. Le contexte, en 1793 et

colonies exige leur indépendance, elles doivent être émancipées sans retard [...]. Mais la faiblesse actuelle de Saint-Domingue [...], la faiblesse plus grande encore de nos autres colonies, mais ces troupeaux nombreux d'esclaves et les funestes événements qui viennent de se passer, montrent trop aux colonies, comme à nous, qu'elles ont encore besoin de la tutelle maternelle [...]. » (Séance du 29 février 1791, *AP*, t. 39, p. 209-220).

¹⁵ Trois mois plus tard, l'Assemblée nationale décrète l'accroissement des pouvoirs des commissaires civils (*AP*, t. 45, p. 235-236, séance du 15 juin 1791), autorisés à dissoudre l'ensemble des assemblées locales et des corps administratifs (art. 1^{er}), ainsi qu'à suspendre l'exécution de tout arrêté contraire à la souveraineté nationale (art. 2). La conjoncture métropolitaine joue un rôle d'accélérateur, la proclamation de la République permettant de concrétiser la volonté d'assimilation des colonies. Le décret du 22 août 1792 (*AP*, t. 48, p. 621-622) proclame pour la première fois : « [...] les colonies font partie intégrante de l'Empire français, [...] tous les citoyens qui les habitent sont, comme ceux de la métropole, appelés à la formation de la Convention nationale »).

¹⁶ Art. 18 : « Tout homme peut engager ses services, son temps ; mais il ne peut se vendre, ni être vendu ; sa personne n'est pas une propriété aliénable [...] ».

¹⁷ Les commissaires civils Sonthonax, Polverel et Aillaud sont envoyés par la Législative à Saint-Domingue.

¹⁸ Décret du 4 février 1794 (16 pluviôse an II), *AP*, t. 84, p. 283 ; Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat de 1788 à 1949*, A. Guyot et Scribe, 1824-1949, 158 vol., 1794-1795, t. 7, p. 30.

1794, est autant propice à l'improvisation qu'au calcul pour mieux conserver des principes supérieurs, au besoin en leur portant atteinte temporairement.

Ce sont les réformes sur l'état des personnes qui marquent concrètement le début d'une assimilation juridique des colonies. Envisager l'abolition de l'an II comme une constitutionnalisation de la liberté générale permet de se détacher d'aspects plus symboliques¹⁹. Ce qui importe n'est pas d'encenser ou de minorer l'abolitionnisme en appréciant le degré d'humanisme des tribuns. L'état de guerre et un manque de moyens rendent utopique une rupture trop brutale dans les « îles à sucre ». La pesanteur idéologique n'est guère propice à une réforme graduelle et réfléchie du statut des esclaves, telle que celle pratiquée sous la Monarchie de Juillet dans un contexte politique et économique favorable²⁰. L'égalité politique des affranchis et libres de couleur ne représente, dans cet esprit, qu'une étape préalable à la suppression de l'esclavage. Le décret des 15 mai-1^{er} juin 1791 reconnaît l'égalité aux libres de couleur ou descendants d'affranchis, mais en exclut les affranchis. Les motivations sont stratégiques, à l'image du discours politique. L'égalité des affranchis est votée par le décret des 28 mars-4 avril 1792 accordant les droits politiques aux « mulâtres et nègres libres » des Antilles... en parfaite continuité de l'article 57 du Code Noir (égalité des sujets libres et des affranchis sans distinction de couleur). Dans les discours, grands textes et déclarations, la liberté précède souvent l'égalité, dont le sens est tributaire d'un cadre préalable²¹.

Au-delà de la vision instrumentalisante d'une abolition dirigée contre la puissance anglaise, il faut mesurer son impact local dans un contexte offrant l'occasion d'amorcer une nouvelle assimilation. Didier Destouches indique à juste titre que « loi d'égalité des libres de couleur, décret législatif d'abolition de l'esclavage du 16 pluviôse an II, réforme de l'Exclusif et réforme agraire locale sont autant de jalons qui mènent à la première départementalisation de 1795 »²². Ce ne sont pas des mesures d'accompagnement mais des marques d'assimilation des colonies à la République française, le temps n'étant pas celui d'une application aisée des principes.

¹⁹ B. GAINOT, « La constitutionnalisation de la liberté générale sous le Directoire, 1795-1799 », *Les abolitions de l'esclavage*, Presses Universitaires de Vincennes, Unesco, 1995, p. 213-229. Rappelons que le décret d'abolition est voté par une assemblée dont seulement un tiers est présent, ce qui doit contribuer à nuancer le degré supposé de sensibilisation des représentants et de l'opinion.

²⁰ V. notre art., « La condition juridique de l'esclave sous la Monarchie de Juillet », *Droits*, n° 52, 2012, p. 45-73.

²¹ S. CAPORAL, *L'affirmation du principe d'égalité dans le droit public de la Révolution française, 1789-1799*, PUAM, Economica, coll. Droit public positif, Aix-en-Provence, 1995, p. 53-54 (sur les gens de couleur), p. 54-59, où à l'appui de Lucien Sfez l'auteur écrit qu'« il ne peut y avoir d'égalité en droit que dans la mesure où la norme juridique délimite une catégorie à l'intérieur de laquelle les citoyens sont égaux, or délimiter c'est nécessairement exclure, et paradoxalement l'égalité s'accompagne ainsi de l'exclusion ».

²² D. DESTOUCHES, « Le statut de l'outre-mer dans les premières constitutions françaises », *Revue de la recherche juridique - Droit prospectif*, n° 2-2005, p. 894 ; et du même auteur, « Les prémices du droit public d'outre-mer : le statut des colonies dans la constitution de l'an III », *Cahiers aixois d'histoire des droits de l'outre-mer français*, n° 3, PUAM, Aix-en-Provence, 2006, p. 55-76.

II. Le temps de la conservation : la distorsion de l'identité législative des colonies

La phase de conservation, après le *statu quo* des années 1792 à 1794, est celle d'une réforme administrative des colonies, dont la finalité assimilationniste nécessite des emprunts aux structures d'Ancien Régime. Le rôle des agents particuliers dans la réorganisation des colonies en départements nécessite des pouvoirs importants, condition d'une unité décisionnelle. L'orientation des réformes du Directoire en la matière autorise plusieurs interprétations, qui ne divergent en réalité qu'en fonction du rapport considéré, d'où l'exigence d'un bilan contextualisé.

L'ombre du gouverneur derrière les agents particuliers : une départementalisation autoritaire des colonies sous le Directoire

En 1795, la commission chargée des travaux constitutionnels est confiée à Boissy d'Anglas. Ce dernier, dans son discours bien connu du 4 août 1795, rappelle que « la Constitution ne pouvait être éternelle qu'en étendant ses bienfaits sur les deux hémisphères ». Il s'attarde sur la force du lien entre la métropole et ses prolongements : « La première question qui se présente est de savoir s'il nous convient de conserver des colonies ; mais la reproduire au milieu de vous serait vous demander, en d'autres termes, s'il convient à la France libre de conserver une marine, un commerce régénérateur, une industrie active et brillante ; c'est-à-dire s'il lui convient de faire respecter tout à la fois les fondements de sa puissance et ceux de sa prospérité... »²³. Le libéral Boissy d'Anglas²⁴ est entré dans le temps de la conservation de l'« Empire français », persistant néanmoins à favoriser un socle institutionnel commun. « Des municipalités dans chaque canton, des tribunaux judiciaires dans chaque département, provisoirement aussi nommés par le pouvoir exécutif, achèveront de compléter le système de l'organisation des colonies... »²⁵. Le chantre de l'identité législative n'est plus porteur du même message que sous la Convention. Cette rupture relative n'est pas toujours perçue derrière la continuité apparente, depuis la Constitution de l'an III jusqu'à la loi du 1^{er} janvier 1798 votée après la « victoire

²³ *Moniteur universel*, t. 25, p. 414 et s.

²⁴ G. Conac & J.-P. Machelon (dir.), *La Constitution de l'an III : Boissy d'Anglas et la naissance du libéralisme constitutionnel*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1999 ; J.-P. CLEMENT, *Aux sources du libéralisme français : Boissy d'Anglas, Daunou, Lanjuinais*, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2000. Globalement considéré comme le père d'un certain libéralisme politique, Boissy d'Anglas a fait l'objet d'un regard plus nuancé sur ce point, sous la plume d'un biographe, C. LE BOZEC, *Boissy d'Anglas, un grand notable libéral*, Fédération des œuvres laïques de l'Ardèche, Privas, 1995, p. 268-277. L'auteur perçoit les traits d'un « conservateur » plus ou moins opportuniste chez le personnage, à travers sa conception de la propriété. En réalité, bien des bourgeois de son temps pratiquèrent un certain pharisaïsme.

²⁵ *Moniteur universel*, t. 25, p. 470 : « La législation prononcera sur tout ce qui concernera les contributions et les relations commerciales entre les Français d'Amérique et les Français de l'Europe ; elle examinera jusqu'à quel point le régime prohibitif peut être adopté, aboli ou modifié, et si les résultats des lois qui l'établissent ne sont pas une indemnité légitime pour les dépenses d'un Gouvernement, pour celles d'une force publique salariée par le reste de l'Etat, afin d'assurer la tranquillité des colonies... » (*ibid.*, p. 500).

républicaine » de septembre 1797²⁶. Ce constat n'entraîne pas de conclusions hâtives : la défense de grands principes peut ou doit se faire discrète pour continuer de leur faire produire des effets, sous une forme parfois plus subtile.

L'assimilation n'est pas en mesure de s'affirmer intégralement d'un bloc : elle forme une idée, un objectif à long terme, alors que le terme « assimilation » apparaît rarement dans les discours. Les influences difficiles à voir sont souvent les plus fortes. Aussi ne faut-il pas écarter la motivation assimilationniste de la loi du 1^{er} janvier 1798, mais rechercher les traces d'assimilation à travers l'esprit de Boissy d'Anglas, dans sa dimension pragmatique et non pas dogmatique. La grande propriété avait pour le député ardéchois un côté social répulsif, alors qu'il y percevait face aux velléités autoritaires de l'Etat un socle de résistance et une source d'indépendance économique. Ce trait de caractère éclaire la manière d'approcher le sujet des colonies chez Boissy d'Anglas : il fallait certes unifier, mais sur le temps long, sans briser les facteurs de liberté acquis dans les rouages de la vie locale.

Les fonctions élues en métropole sont assurées par des titulaires *nommés* dans les colonies, conformément à la Constitution. Ces agents sont chargés de mettre en œuvre l'organisation administrative voulue par le Directoire²⁷. S'agit-il d'une départementalisation au sens moderne ? D'après le texte les colonies sont seulement divisées en départements, plus comme un moyen que comme une fin. La réforme organique du 1^{er} janvier 1798 ne transpose pas aux colonies le schéma métropolitain des départements²⁸. La départementalisation était un projet de la Constituante, guère réputée pour son assimilationnisme. A l'égard des « fédéralistes », les Jacobins utilisent au demeurant l'assimilation comme une arme politique de circonstance. Donc ce n'est pas, contre les apparences, l'acquis d'une assimilation victorieuse, mais plutôt le signe d'une réaction. Les assemblées coloniales à l'époque de la Constituante n'étaient pas un obstacle à l'identité législative. Un projet administratif d'ampleur suppose d'associer au débat les représentants locaux, une telle présence heurtant les consciences assimilationnistes. Le choix de la nomination des agents aux colonies au détriment de l'élection, dès lors qu'il est considéré comme une étape nécessaire, n'augure en rien de l'abandon d'un principe²⁹. Ce

²⁶ *Contra*, F. GAUTHIER, *Triomphe et mort du droit naturel en révolution. 1789-1795-1802*, PUF, 1992, chap. I, IVe partie.

²⁷ V. loi du 4 brumaire an VI (25 octobre 1797) contenant division des colonies, Duvergier, t. 10, p. 81.

²⁸ J.-P. DUBOIS, « Décentralisation, idée révolutionnaire ? », Moreau J. & M. Verpeaux (dir.), *Révolution et décentralisation, le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Actes du colloque de Besançon des 14-15 décembre 1989, Economica, 1992, p. 18 et s. ; G. SAUTEL, « Centralisation et décentralisation », *L'administration de la France sous la Révolution*, EPHE, éd. Droz, 1992, p. 42.

²⁹ D. DESTOUCHES, « Le statut de l'outre-mer... », art. cit., p. 903. L'application rigoureuse des principes arrêtés aurait pu conduire à une grave rupture entre colonies et métropole : « Par l'application stricte des articles [...], les colonies n'auraient plus chez elles aucune personnalité métropolitaine en tant qu'autorité agissante. Les commissaires municipaux (art. 192), étant choisis parmi les habitants, pouvaient être considérés comme inexistantes ; les commissaires départementaux, comme des personnages effacés auxquels l'éloignement du centre de la nation enlèverait le seul reflet de pouvoir qu'ils avaient d'être l'émanation de l'autorité suprême. Il n'était pas permis de douter que, sous un tel régime administratif, la législation venant de la métropole ne courut le plus grand danger d'être subordonnée au bon plaisir des directoires départementaux aux colonies. ».

pragmatisme de rigueur n'est pas sans opportunisme, surtout dans une période de crispation d'un régime, même si le Directoire n'en est pas là en janvier 1798³⁰.

L'article 155 de la Constitution dispose que « tous les fonctionnaires publics dans les colonies françaises, exceptés les départements des Iles de France et de la Réunion, seront nommés par le Directoire jusqu'à la paix ». L'article 156 permet au Corps législatif d'« autoriser le Directoire à envoyer [...], suivant l'exigence des cas, un ou plusieurs agents particuliers nommés par lui pour un temps limité ». Il est précisé que les « agents particuliers exerceront les mêmes fonctions que le Directoire et lui seront subordonnés ». La Constitution suit donc une double orientation :

- l'emprise directe du Directoire sur tous les fonctionnaires publics (jusqu'à la fin de la guerre, avant le retour à l'élection) ;
- l'institution d'agents particuliers (à durée limitée) non prévue pour s'éteindre après la paix.

Le recours aux agents particuliers est exclu pour l'Île Bourbon et l'Île de France par la loi du 21 prairial an V [9 juin 1797]. Les Antilles et la Guyane auraient-elles fini par être « départementalisées » en présence de fonctionnaires élus, comme aux Mascareignes ? Les agents particuliers sont réservés aux colonies difficiles : « Déroger provisoirement au statut pour mieux s'y intégrer durablement, tel était le pari, et le paradoxe »³¹. Les instructions du ministre de la Marine aux agents particuliers, dont les pouvoirs ultramarins sont similaires à celui du Directoire, montrent une certaine méfiance à l'égard d'autres interlocuteurs. Le régime directorial est donc animé d'une volonté d'intégration progressive des colonies à la Nation. L'idéologie républicaine universaliste apparaît ici dans sa version coloniale.

De combien de temps la loi dispose-t-elle, tel est le problème substantiel de l'analyse des textes et de leur portée. La loi de départementalisation du 1^{er} janvier 1798³² est emblématique de la transition entre un principe antérieur d'assimilation et le besoin de réappropriation des colonies. La conservation incite à reprendre pour les colonies certains aspects de la tutelle ministérielle d'Ancien Régime pour garantir plus tard les principes jacobins. Cette loi de 1798 s'inscrit, comme le décret législatif du 16 pluviôse an II, dans un processus révolutionnaire dynamique, propice à des redéploiements idéologiques, par exemple en matière d'égalité³³. Départementalisation des colonies, respect de la Constitution, émancipation et citoyenneté sont des thèmes à ne pas dissocier. Boissy d'Anglas, l'un des premiers³⁴ à utiliser le terme « assimilation », propose l'application du

³⁰ B. FORTIER, *La naissance de l'instruction publique aux vieilles colonies. Du Code noir vers l'émancipation-assimilation*, Dalloz, 2003, p. 44 : « En soi, la translation aux colonies de la structure départementale ne garantissait donc pas l'identité nationale du mode administratif. Le département d'outre-mer pouvait être une coquille vide [...] Cependant, c'est à terme seulement qu'on envisageait la réalisation concrète de cette assimilation, puisqu'une fois de plus les circonstances locales imposèrent d'aménager, par des mesures transitoires, l'unité de traitement qu'on s'était fixée pour principe ».

³¹ *Ibid.*, p. 46.

³² Loi du 12 nivôse an VI (1^{er} janvier 1798), Duvergier, t. 10, p. 163-170. V. l'étude et l'interprétation assimilationniste de B. GAINOT, « La naissance des départements d'outre-mer. La loi du 1^{er} janvier 1798 », *Revue d'histoire des Mascareignes*, 1, 1998, numéro spécial, p. 51-75.

³³ S. CAPORAL, *op. cit.*, p. 142 et s.

³⁴ P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992, p. 425 et s.

droit commun aux colonies en partie pour contenir des résistances locales. Il admet qu'elles puissent avoir besoin de lois particulières non en raison de leur spécificité mais pour « les rattacher de plus en plus au centre commun »³⁵. L'éloignement colonial favorise la fermeté gouvernementale, au regard des difficultés chroniques d'application de la législation nationale. L'assimilation est parfois mal perçue par les planteurs antillais, dont l'autonomisme redouble après l'abolition de 1794. Au même moment à la Réunion, l'assemblée coloniale renvoie d'ailleurs les commissaires civils en métropole...

Sur le temps long, l'assimilation de 1795 apparaît comme une étape dans l'intégration des colonies au droit commun. Dans l'immédiat, elle est une réponse politique à des colons séparatistes. La loi du 1^{er} janvier 1798, tout en affirmant que l'affranchi n'est point réputé étranger, conditionne l'égalité civile ; va-t-elle pour autant à l'encontre des principes proclamés en 1789 ? Rien n'est moins sûr dès lors qu'une assimilation culturelle, après une longue période esclavagiste, exige des mesures transitoires. A ce titre, Roger-Ducos et Laveaux s'opposent à une distinction des esclaves nés sur le sol français des autres, nés à l'étranger : ces derniers, arrachés à leur patrie, doivent jouir des mêmes droits. En supposant un rejet de l'assimilation par la loi de 1798, on ne voit pas pourquoi ses partisans traiteraient du statut des populations affranchies dans un même ensemble. La loi pose des conditions dans la lettre, mais son esprit tend à l'assimilation.

Le titre Ier « Des agents » dispose en son article 1^{er} : « Le Directoire exécutif est autorisé à envoyer à Saint-Domingue trois agents ; trois pour la Guadeloupe et autres Iles du Vent, et un pour Cayenne. La durée de leurs fonctions est fixée à dix-huit mois, à compter du jour de leur arrivée à leur destination. ». Ces agents sont chargés aux termes de l'article 2 « de faire exécuter, à leur arrivée dans les colonies, la loi du [25 octobre 1797], sur la division du territoire, et de mettre successivement en activité toutes les parties de la Constitution. ». Leur principal champ de compétence est l'exécution de la loi en matière d'organisation administrative. Le texte leur attribue un important pouvoir réglementaire par lequel ils se substituent temporairement au pouvoir national : « Ils sont aussi autorisés à faire, administrativement, des règlements de culture basés sur la Constitution, lesquels seront exécutés provisoirement jusqu'à la publication des lois qui seront faites en cette matière par le Corps Législatif. Ces règlements comprendront les obligations réciproques des propriétaires et des cultivateurs, les moyens d'éducation des enfants, de subsistance des vieillards et des infirmes ; ils favoriseront la population, en encourageant les mariages, en récompensant la fécondité d'une union légitime. » (art. 9). L'éducation des enfants, inédite dans cette partie de la législation coloniale, est indissociable de l'organisation des nouvelles cultures qui incombe aux agents. Il faut attendre la décennie 1840 pour revoir des projets similaires visant à préparer les esclaves à la liberté générale par l'instruction, dans le cadre d'une conception moralisante du travail... Le titre XVIII de la loi, consacré à l'instruction publique, définit un socle éducatif commun avec la métropole, les agents du Directoire étant « chargés d'organiser le plus promptement l'instruction dans les colonies, d'après les lois existantes » (art. 85). Cette exigence légale est révélatrice de la nature d'une réforme qui se donne les moyens politiques et humains de tirer vers le haut la condition sociale outre-

³⁵ *Moniteur universel*, 23 thermidor an III (10 août 1795), p. 1300.

mer, par une volonté de promotion des élites scolaires. La filiation jacobine est présente dans cette forme de « salut public » par l'instruction aux colonies. L'article 86 en appelle aussi à organiser des fêtes pour susciter l'émulation des élèves « sans distinction de couleur »³⁶. La stratégie et l'intrigue animent les révolutions, elles ont néanmoins leur sens dans tout projet important de réforme. Les coulisses du pouvoir en témoignent quant au mouvement de réforme du statut des esclaves sous la Monarchie de Juillet.

La loi du 1^{er} janvier 1798 préconise en son titre VIII une égalité fiscale de tous les départements de la République. Le terme ne prédit en rien une uniformisation financière, mais une différenciation fiscale peut constituer, au regard d'adaptations locales, une plus grande avancée. L'exemple de l'assiette de l'impôt aux colonies est instructif : le travail terrien aux Antilles est d'essence capitaliste, tandis qu'en Europe les produits agricoles circulent à l'échelle locale. Ce système vital pour la métropole doit être préservé à l'aide de dérogations, contre une uniformisation néfaste. Les questions économiques et civiques se rejoignent à travers les régimes d'imposition : un critère de contribution personnelle est fixé pour ceux qui n'ont pas de propriété foncière (la masse des cultivateurs noirs) en vue d'acquérir la citoyenneté. Or, cette contribution est définie par l'article 303 de la Constitution. En vertu des articles 304 et 305, ceux qui ne sont pas compris dans les rôles des contributions directes peuvent s'y faire inscrire pour une contribution égale à la valeur de trois journées de travail agricole. L'inscription permise alors sur un registre civique donne accès aux assemblées primaires et à la garde nationale. « Tel est l'exercice du droit de citoyenneté dans la métropole comme dans les colonies, en conclut Bernard Gainot, et c'est la raison pour laquelle le Corps Législatif ne peut se dispenser d'établir une contribution personnelle dans les départements d'outre-mer. Faute de quoi, il placerait la majorité des « nouveaux libres » hors du système représentatif. »³⁷. Une assimilation théorique rigide serait contreproductive au regard des objectifs législatifs. D'autres thèmes sont présents dans la loi du 1^{er} janvier 1798, mais ces derniers sont les plus évocateurs d'un point de vue économique et politique.

L'interprétation des réformes coloniales du Directoire sur une voie assimilationniste

En 1798, les principes universalistes paraissent l'emporter sur les intérêts mercantiles : les aspirations de la Convention et du Directoire sont pleinement assimilationnistes. La « loi républicaine » a vocation à s'appliquer dans les îles comme sur le continent. L'organisation administrative demeure théoriquement soumise à cette identité de principe dans l'ensemble des départements. Le Directoire n'a pas vécu assez longtemps pour donner une idée du

³⁶ « Il sera choisi tous les ans, dans chaque département, au 1^{er} germinal, le jour de la fête de la jeunesse, parmi les élèves des écoles centrales, six jeunes individus, sans distinction de couleur, pour être, aux frais de la nation, transportés en France, et entretenus, pendant le temps nécessaire à leur éducation, dans les écoles spéciales ».

³⁷ B. GAINOT, art. cit., p. 65.

travail réellement accompli³⁸. Son travail exécutif, quelles qu'en soient les arrière-pensées, n'est pas voué à l'éphémère. Les débats au Corps législatif de 1797-1798 peuvent témoigner de cette volonté de faire œuvre durable³⁹. Les départements ultramarins, au moins dans un premier temps, permettent de mieux répartir les moyens de la politique nationale. Le département désigne donc deux réalités décalées dans le temps :

- un concept juridique mûri en métropole au début de la Révolution ;

- une étape politique dans l'intégration des colonies à la Nation sous le Directoire.

L'esprit universaliste des députés jacobins n'admet pas de concession sur un éventuel particularisme local, l'expérimentation devant être étendue à terme aux Mascareignes et aux comptoirs indiens. L'héritage du Directoire en matière coloniale est accepté sous bénéfice d'inventaire, car il est entendu sous l'angle simplifié et anachronique d'une assimilation mise en avant. La recherche en paternité de la loi organique de 1798 est bien délicate. Boissy d'Anglas a admis sans grande difficulté que les administrateurs départementaux soient nommés par l'exécutif, dérogation qui se justifie dans une démarche graduelle par la géographie, le climat, les mœurs et l'intérêt de placer sous tutelle ces départements ultramarins. Cette mise en perspective permet d'appréhender correctement l'assimilation, notion plus dynamique que ne le laisse entendre la vulgate actuelle. Située au confluent de courants et d'intérêts contradictoires, la réforme du 1^{er} janvier 1798 doit être jaugée à l'aune d'une volonté d'harmonisation face à une réalité coloniale complexe. L'un des objectifs de la loi, non le moindre, est l'assimilation des affranchis à des colons cultivateurs. Le mouvement impulsé risquait paradoxalement de légitimer une forme économique d'autonomisme. Si la loi du 1^{er} janvier 1798 a connu des précédents, probablement a-t-elle inspiré des textes plus récents comme la loi de départementalisation du 19 mars 1946⁴⁰. La question mériterait une autre étude, à défaut de pouvoir démêler (sans les couper !) les fils d'une problématique qui englobe la spécialité législative, l'assimilation, voire les dernières formes de décentralisation...

Un simple découpage en départements n'augure en rien d'un projet d'assimilation réussi, objectif tributaire d'autres mesures. Ce n'est pas tant la départementalisation qui montre la nature du projet administratif colonial que les moyens mis en œuvre : les agents

³⁸ Pour les effets plus concrets de la loi, voir une étude déjà ancienne mais complète, P. ROUSSIER, « L'application des lois de la Révolution aux colonies (1789-1802) », *Cahiers de la révolution française*, n° III, Recueil Sirey, 1935, p. 45-71.

³⁹ Un texte est présenté au Conseil des Cinq cents par Eschassériaux le 1^{er} brumaire an VI (22 octobre 1797) ; les possessions antillaises sont découpées en *départements* : cinq pour Saint-Domingue, un pour la Guadeloupe, un pour la Martinique toujours occupée par les Anglais, un pour Sainte-Lucie et un pour la Guyane, la situation des Indes orientales étant réservée. L'adoption définitive du texte prend un peu plus de deux mois, après un débat technique entre quelques députés, parmi lesquels quatre orateurs pour le nord de Saint-Domingue, le département du Cap.

⁴⁰ Beaucoup d'études plus ou moins commémoratives sont parues à l'occasion du soixantenaire de la loi de départementalisation d'après-guerre (pour un ex., *Mars 1946-mars 2006 : soixante ans de départementalisation. Un pays en crise !*, Revue *Justice*, 2006, n° 9-10 (9 mars), num. sp.). Pour une dimension historique, voir S. MAM LAM FOUK, *Histoire de l'assimilation : des « vieilles colonies » françaises aux départements d'outre-mer. La culture politique de l'assimilation en Guyane et aux Antilles françaises (XIXe et XXe siècles)*, Ibis Rouge Editions, coll. « Espace outre-mer », Matoury, 2006, p. 42-49. L'auteur n'y aborde pas les précédents qui auraient pu inspirer la loi du 19 mars 1946. Voir aussi un ouvrage plus ancien, P. LAMPUE, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Précis Dalloz, 1959, p. 74 et s.

et leurs missions. Que les circonstances génèrent une distorsion dans la mise en œuvre d'un but supérieur est un problème récurrent, au cœur d'un rapport de forces économiques, sociales et politiques. La nature graduelle des réformes correspond à une démarche significative de l'élite jacobine à la fin du XVIII^e siècle⁴¹. Qu'en est-il de l'appellation « colonies » au long du Directoire, malgré l'érection de quatre nouveaux départements ? Le langage de la loi aurait dû être adapté à la réforme, pour remplacer « colonies » par l'expression « départements d'outre-mer ». Rien ne dit pourtant que l'abandon sémantique des « colonies » en aurait modifié l'évolution statutaire.

La question coloniale est un legs ambigu de la décennie révolutionnaire à ses héritiers. La dépréciation du terme « assimilation » est autant due à sa rigidité qu'aux déceptions engendrées en pratique par une lecture au premier degré. Si l'on prend des synonymes courants : intégration, similitude, rapprochement, adaptation, absorption ou appropriation... les sens politiques discutés aujourd'hui ne s'y retrouvent-ils pas tous plus ou moins ? La tendance à voir, dans les périodes charnières de la Révolution, autant de mirages dissimulant un conservatisme orgueilleux, est un autre effet de l'approche linéaire de l'Histoire, trop commode. Que le recours à des agents nommés sous le Directoire ait pu inspirer une gestion coloniale autoritaire sous l'Empire n'est pas très significatif⁴². L'aboutissement d'un projet se mesure à l'aune des difficultés de départ dans un domaine où tout restait à construire. L'heure n'était certes pas propice au débat doctrinal entre indivisibilité et uniformité...

Les choix à opérer sous la Révolution posent le dilemme entre l'universalisme républicain et le particularisme colonial, dont la dimension expérimentale est à comparer à la politique ultramarine de ces dernières années (réforme de décentralisation en 2003 donnant naissance aux DROM-COM⁴³), toujours axées sur les conditions d'une meilleure « adaptation » de la loi, n'en déplaise à la tradition légaliste. Se retrancher derrière un certain particularisme ne revient-il pas à garder une relation privilégiée de subordination à la métropole ? Le statut juridique des colonies, indissociable de la nature des rapports entre le centre et sa périphérie, promet encore de riches débats. La complexité du projet global

⁴¹ Sur ce thème, v. B. GAINOT, *Le mouvement néo-jacobin à la fin du Directoire. Structures et pratiques politiques*, thèse d'Histoire, Paris I, 1993.

⁴² A. GIROLLET, « Les insuffisances de l'assimilation juridique pour l'intégration économique et sociale dans les colonies françaises au XIX^e siècle », communication au colloque *The legacy of Colonization and Decolonization in Europe and the Americas*, Centre d'histoire sociale du XX^e siècle, Paris I-Sorbonne, Centre Malher, 22-23 juin 2001. L'auteur fait ressortir deux éléments : d'une part, que les mesures d'assimilation ne sont pas toujours prises au nom de l'égalité et du droit commun ; d'autre part, qu'elles ne participent pas d'une réelle intégration économique et sociale. Les gouvernements successifs auraient plutôt voulu « contrôler les colonisés », à défaut de les intégrer : « L'assimilation juridique dépendait en fait du jugement porté par le législateur sur une évaluation du degré de rattachement des colonisés aux valeurs métropolitaines. Or, comment les habitants des colonies peuvent-ils adhérer aux lois métropolitaines alors qu'ils n'ont pas les moyens de s'intégrer économiquement et socialement ? ». Sa vision de l'abolition est aussi nuancée : « L'égalité politique est confirmée par le décret du 16 pluviôse an II ainsi que par la Constitution de l'an III qui correspond à la phase assimilationniste la plus poussée, mais, selon nous, non en raison de l'application du principe d'égalité mais pour faire face aux velléités séparatistes des colons. ».

⁴³ La revue *Pouvoirs* (<http://www.revue-pouvoirs.fr/-113-L-outre-mer-.html>) a consacré un numéro à l'outre-mer (*L'outre-mer*, n° 113, Seuil, 2005).

visant à unifier la métropole, l'outre-mer et leurs populations, méritait en tout cas un nouveau détour.

Frédéric CHARLIN
Université de Grenoble