



**HAL**  
open science

## Quand l'Indochine entre au Conseil d'État : le jeu des 36 bêtes et l'arrêt Vandelet et Faraut (1891)

Eric Gojosso

### ► To cite this version:

Eric Gojosso. Quand l'Indochine entre au Conseil d'État : le jeu des 36 bêtes et l'arrêt Vandelet et Faraut (1891). Variations autour du droit public : Mélanges en l'honneur du Professeur Christian Debouy, Presses universitaires juridiques de Poitiers, pp.211-243, 2019, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales. Mélanges, 979-10-90426-88-7. hal-02386561

**HAL Id: hal-02386561**

**<https://hal.science/hal-02386561>**

Submitted on 23 Jun 2022

**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.

Éric GOJOSSE

Professeur à l'Université de Poitiers

Doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences sociales

## QUAND L'INDOCHINE ENTRE AU CONSEIL D'ÉTAT : LE JEU DES 36 BÊTES ET L'ARRÊT VANDELET ET FARAUT (1891)

« L'apothéose de l'exploitation, c'est vers dix heures du soir. Dans une sorte d'amphithéâtre sordide, des coups de gong, de cymbales retentissent, de grosses ampoules rouges s'allument au cours d'une cérémonie asiatique. Tout n'est que tintamarre et flamboiement. Devant une muraille humaine, toute une foule pétrifiée, un monsieur en complet-veston monte sur une estrade et se met à parler. Il vient proclamer la Bête – il annonce quelle est la bête qui gagne ce jour-là au jeu des « Trente-Six Bêtes ». À ses côtés, un personnage vêtu en vieux lettré énonce doctement les raisons de cette victoire.

Ces Trente-Six Bêtes, c'est pire que tout ce qui se passe à l'intérieur du *Grand Monde*. Car elles sortent de l'enceinte, elles se répandent dans tout Saïgon, allant chercher les piastres jusque dans les dernières paillotes, les sampans les plus délabrés. Elles ne reviennent que le soir, pour la curée. (...)

En rentrant de leurs tournées, les démarcheurs indiquent à la direction du *Grand Monde* quelles sont les bêtes sur lesquelles la population a parié. Aussi, le soir même, au cours de la cérémonie de l'amphithéâtre où est donné le résultat officiel, la bête annoncée, celle du *Grand Monde*, est toujours l'outsider auquel personne n'a pensé. Par exemple, si les mises se sont accumulées sur la souris, c'est la chauve-souris qui est proclamée. Et les lettrés de service expliquent longuement, avec force raisons, pourquoi c'est elle, pourquoi ce ne peut être qu'elle. Toutes les mises sont donc quotidiennement empochées par le *Grand Monde* »<sup>1</sup>.

C'est « grâce » à la version cambodgienne du jeu que décrira Lucien Bodard après la Seconde Guerre Mondiale, que l'Indochine fit réellement son entrée – et même

1 L. BODARD, *L'humiliation* (1965) in *La guerre d'Indochine*, Paris, Grasset, 1997, pp. 355-356. Abréviations : Gouverneur Général (GG) ; Gouverneur de la Cochinchine (GC) ; Résident général au Cambodge (RGC) ; Résident supérieur au Cambodge (RSC) ; Archives Nationales (AN) ; *Bulletin de l'École Française d'Extrême-Orient* (BEFEO) ; *Bulletin Officiel de la Cochinchine* (BOC) ; *Bulletin Officiel de l'Indochine Française* (BOIF) ; *Revue d'Histoire des Colonies* (RHC), *Recueil Sirey* (S.).

une entrée remarquable – au Palais-Royal. Publié au *Recueil Lebon*<sup>2</sup>, l'arrêt *Vandelet et Faraut*, rendu le 18 décembre 1891, donna lieu à un commentaire de Maurice Hauriou au *Sirey*, repris dans *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*<sup>3</sup> et encore cité aujourd'hui<sup>4</sup>. Le futur doyen de Toulouse y défendait la théorie des actes de gouvernement qu'il entendait préserver des attaques récentes de Michoud.

L'affaire tranchée par la haute juridiction et commentée par l'un des grands publicistes de la III<sup>e</sup> République était des plus embrouillée, bien plus que ne le donnent à croire la présentation du commissaire du gouvernement<sup>5</sup> et les comptes rendus des périodiques contemporains<sup>6</sup>. Elle possède un volet politique sur lequel il n'est pas nécessaire de revenir ici en détail. On retiendra de lui qu'il se traduisit à la Chambre par une passe d'armes entre l'ancien gouverneur général de l'Indochine et futur tombeur du général Boulanger, l'élu de la Haute-Garonne Ernest Constans (1833-1913), par ailleurs agrégé de droit, et le sous-secrétaire d'État aux colonies, le député des Deux-Sèvres Amédée de La Porte (1848-1900). La presse s'en fit l'écho, n'hésitant pas à prendre position dans un débat portant essentiellement sur l'opportunité de la suppression du jeu. Constans qui l'avait récemment autorisé ne parvint pas à prendre barre sur celui qui allait devenir l'un de ses adversaires les plus acharnés et dont il finirait par triompher. Pire, un parfum de scandale resta attaché au nom du député du Sud-Ouest, la droite saisissant toutes les occasions de rappeler les conditions douteuses dans lesquelles le rétablissement avait été décidé. La contrepartie, une ceinture en or rehaussée de pierres précieuses offerte par le roi Norodom, devait encore alimenter longtemps les diatribes de Rochefort dans *L'Intransigeant* et jusqu'aux notices nécrologiques monarchistes, un quart de siècle plus tard<sup>7</sup>.

Le volet juridique de l'affaire, le seul qui nous occupera ici, ramène cependant en partie sur le terrain politique, via l'action diplomatique. Il est également abondé par des considérations administratives et juridictionnelles sur lesquelles il n'est pas sans intérêt de faire toute la lumière car elles jettent un jour cru sur les mœurs de certains colons français et sur l'attitude de la fonction publique ultramarine, tiraillée entre le désir de promouvoir les intérêts nationaux et les exigences de la mission civilisatrice. Pour rendre hommage au professeur Christian Debouy, notre intention est ici de retracer les circonstances mouvementées de l'espèce grâce aux riches informations fournies par les Archives nationales d'Outre-Mer (ANOM), avant de présenter les

2 *Recueil Lebon*, 1891, pp. 764-769. L'arrêt est également reproduit, avec les conclusions du commissaire du gouvernement, dans le *Journal judiciaire de l'Indochine française*, 1893, pp. 137-143.

3 S., 1893, III, pp. 129-133 et *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, Paris, Sirey, 1929, t. 2, pp. 149-168.

4 F. MELLERAY, préface à P. DUEZ, *Les actes de gouvernement*, Paris, Dalloz, 2006 (1<sup>ère</sup> éd. 1935), p. VIII et les conclusions d'E. GLASER, commissaire du gouvernement, sur CE, 7 novembre 2008, *Comité national des interprofessions des vins à appellations d'origine*, *Recueil Lebon*, 2008.

5 Il fit imprimer ses conclusions et le jugement dans la *Revue générale d'administration*, mars 1892, pp. 295-300. Elles figurent aussi au *Sirey*, avec l'arrêt et la note d'HAURIOU.

6 *Journal des débats*, 19 décembre 1891, p. 3 ; *Le Temps*, 19 décembre 1891, p. 4 ; *L'Afrique française*, 20 décembre 1891, p. 2 ; *La Gazette des tribunaux*, 21 et 22 décembre 1891, p. 1248 ; *Jurisprudence générale Dalloz*, 1892, III, pp. 41-43. L'arrêt est résumé dans la notice « Cambodge » des *Pandectes françaises*, Paris, Chevalier-Marescq, 1892, t. 14, p. 208.

7 *L'Action française*, 8 avril 1913, p. 1. Sur ce volet politique, cf. É. Gojosso, *L'empire indochinois*, Poitiers, LGDJ, 2016, pp. 182 et suiv.

manifestations d'un différend que la haute juridiction trancha de manière définitive aux dépens des sieurs Vndelet et Faraut<sup>8</sup>.

## I. LES CIRCONSTANCES : L'ÉPHÉMÈRE RÉSURRECTION D'UN JEU MALSAIN

L'origine de l'arrêt *Vndelet et Faraut* est à rechercher dans la décision prise par l'administration coloniale de supprimer le jeu des 36 bêtes (B.), peu après avoir permis son rétablissement (A.), en abrégant de manière abrupte le délai de grâce d'abord offert aux fermiers (C.).

### A. UN RÉTABLISSEMENT PERMIS PAR L'AUTORITÉ FRANÇAISE

Le 13 avril 1888, à la veille de quitter Saigon où il a séjourné une dizaine de jours<sup>9</sup>, le roi du Cambodge, Norodom (1834-1904), s'ouvre à Constans des difficultés financières auxquelles il se dit confronté, les Français ayant fait main basse sur les deux tiers de ses anciens revenus depuis le renforcement du protectorat en 1884<sup>10</sup>. Le gouverneur général lui répond que s'il découvre « un moyen acceptable d'augmenter ses revenus », il est « tout disposé à l'autoriser à l'exploiter ». Le monarque en a un en réserve, auquel il songe depuis plus d'un an : la loterie des 36 bêtes, « sorte de jeu national », soumis depuis l'implantation de la France dans le sud de la péninsule indochinoise aux « caprices » des gouverneurs de la Cochinchine. Jean Moura (1827-1885), représentant de la France à Phnom-Penh de 1866 à 1879, l'avait aboli une première fois durant la décennie 1870. Il avait été ressuscité en août 1883, le Chinois Foc Yao s'en étant rendu adjudicataire, mais Charles Thomson (1845-1898), qui dirigeait alors la colonie de Saigon, l'avait interdit avant même la reprise officielle, fixée au 2 janvier 1884. Il fonctionna toutefois plus de six mois avec la connivence des autorités cambodgiennes qui ne se résolurent à la fermeture qu'en juillet de la même année<sup>11</sup>.

Au début de 1887, une nouvelle offensive eut lieu. Déçu par les faibles rentrées d'argent de la ferme des alcools qui lui avait été concédée, le Chinois Wang Tay voulut obtenir à titre de compensation l'autorisation de faire jouer les 36 bêtes. Le résident général Jules Piquet (1839-1923) se déclara favorable, du moins dans un premier temps, à la condition que le jeu ne fût pratiqué que dans les centres principaux du royaume et que le roi décidât formellement du rétablissement, l'administration française n'apparaissant aucunement dans l'affaire. Dans son esprit, il s'agissait avant tout de permettre à Norodom de tirer des ressources afin de décharger le budget du

8 Nos remerciements vont une fois de plus à Madame Olivia Pelletier, conservateur responsable des fonds indochinois aux ANOM, et à Monsieur le professeur Jean-Louis Mestre.

9 Télégramme n° 25 de GG à Marine du 27 mai 1888, ANOM, GGI, B 5. Récit détaillé de la visite dans *Saigon républicain*, 8 avril 1888, pp. 1-3 et 12 avril 1888, pp. 2-3 et dans *Le Courrier de Saigon*, 6 avril 1888, p. 1 et 10 avril 1888, pp. 1-2.

10 Dépêche n° 178 du RGC au GG du 14 septembre 1888, ANOM, GGI, 9222. Cette réduction procède de la convention du 17 juin 1884, in R. ABOR, *Conventions et traités de droit international intéressant l'Indochine*, Hanoi, IDEO, 1929, pp. 49-50, art. 3 et 7 spéc. M. E. OSBORNE, *The French Presence in Cochinchina and Cambodia. Rule and Response (1859-1905)*, Ithaca et Londres, Cornell U. P., 1969, p. 232.

11 Rapport n° 27 du RGC au GC du 16 janvier 1886 et Note du G<sup>al</sup> Bégin au GC, s.d. (1886), ANOM, Indo, NF, 2363.

protectorat et de faciliter la perception des produits indirects, les arguments avancés par le solliciteur – offrir des distractions aux Khmers pour leur bien-être (!) – étant balayés d'un revers de main<sup>12</sup>. Cependant, le gouverneur de la Cochinchine, Ange Filippini (1834-1887) ne l'entendait pas ainsi. Pour lui, une question si délicate ne pouvait être tranchée sans l'accord du ministre<sup>13</sup>. Piquet ne tarda pas à se raviser pour des motifs qui tiennent d'une part aux circonstances fiscales redevenues favorables après quelques mois (les dernières séquelles de l'insurrection de 1885-1886 sont effacées), de l'autre aux informations inquiétantes recueillies sur la loterie elle-même et ses funestes conséquences<sup>14</sup>.

Lorsque la question redevient d'actualité, au printemps 1888, le moment semble propice. Filippini est mort et a été remplacé à Saigon par Piquet qui, en froid avec Constans, est en congé en France. Norodom peut donc soutenir à celui-ci, à l'abri de toute contradiction, que la restauration des 36 bêtes lui permettrait d'équilibrer ses comptes sans susciter le moindre désordre. Constans approuve d'autant plus aisément que la question des jeux de hasard relève selon lui de l'administration intérieure du royaume, à laquelle la France doit rester étrangère aux termes de la convention du 17 juin 1884<sup>15</sup>. Une telle interprétation, pour le moins contestable au regard du texte lui-même qui stipulait pour la puissance tutélaire la faculté de procéder à des réformes (art. 1<sup>er</sup>), est le résultat de la révolte des années 1885-1886. Cette dernière s'était soldée par une reculade, la France ayant simultanément à combattre le Can Vuong vietnamien, et par la détermination d'une ligne politique prudente, celle mise en œuvre avec bonheur par Piquet<sup>16</sup>.

Rentré à Phnom-Penh, le roi contracte sans tarder avec les sieurs Vandelet et Faraut. L'adjudication intervient le 4 mai 1888<sup>17</sup>. Le 8 est signé le contrat qui leur concède le monopole du jeu pour trois ans, moyennant un cautionnement de 1 500 barres d'argent (23 250 piastres, autour de 93 000 francs) et le paiement d'une redevance annuelle de 8 500 barres d'argent, soit 131 750 piastres (environ 527 000 francs)<sup>18</sup>. Sur ce point, le souverain a suivi les conseils de Constans qui, lors de leur conversation saïgonnaise, avait estimé que 4 000 barres était une somme insuffisante. Il réussit à obtenir plus du double des concessionnaires, soit presque trois fois le montant convenu en 1883 avec Foc Yao.

À cette époque, se procurer de l'argent est en effet devenu l'une des préoccupations majeures du monarque qui s'adapte au nouvel environnement et multiplie les sources

12 Dépêches n° 19 et 71 du RGC au GC des 13 février et 10 juin 1887, lettre du RGC du 21 février 1887, ANOM, GGI, 9222.

13 Dépêche n° 106 de GC à RGC du 7 juin 1887, ANOM, GGI, 9222.

14 Dépêches n° 71 du RGC au GC du 10 juin 1887, ANOM, GGI, 9222 et n° 115 du GC au RGC du 14 juin 1887, ANOM, GGI, 11164.

15 Lettre du RGC au GG du 28 mai 1888, dossier personnel de Richaud, ANOM, EE II 653 2. Cette lettre se trouve aussi dans ANOM, Indo, NF, 2363 et dans ANOM, GGI, 9429. Elle devait être reproduite fidèlement dans *L'Intransigeant* du 28 octobre 1890, p. 1.

16 Elle prévalut pendant une décennie, jusqu'au coup de force d'Huyn de Vernéville en 1897, cf. A. FOREST, *Le Cambodge et la colonisation française*, Paris, L'Harmattan, 1980, pp. 5-16 et pp. 59 et suiv.

17 Télégramme du RGC au GG du 27 mai 1888, ANOM, GGI, 9222.

18 Contrat conclu entre Norodom et Vandelet et Faraut, le 8 mai 1888, art. 1 et 3, ANOM, GGI, 9429. Le taux de conversion de la barre d'argent est fixé contractuellement à 15,5 piastres, art. 2. Le cours de la piastre évolue alors entre 4 et 5 francs. Le contrat est reproduit par Ch. JOURDAN, in *Pour les sieurs Vandelet et Faraut* (sic !), Paris, impr. Chaix, 1889, pp. 3-4.

de profit, notamment par la création de fermes, procédé ayant l'avantage de le décharger des contraintes et des aléas de la perception<sup>19</sup>. En cela il contrevient à l'ordonnance restée lettre morte du 15 janvier 1877 qui prononçait l'abolition de toutes les fermes et monopoles, sauf en ce qui concernait l'opium et les alcools de riz<sup>20</sup>. Il est vrai par ailleurs que toutes ses offres trouvent preneurs, tant côté chinois que côté français.

En l'espèce, les concessionnaires des 36 bêtes ne lui sont pas inconnus. Félix-Gaspard Faraut (1846-1911) est des deux celui avec lequel il a entretenu les liens les plus forts. Natif de Nice, Faraut avait été employé en Cochinchine dans le service des travaux publics avant de prendre part à la mission d'exploration d'Angkor emmenée par Louis Delaporte (1873). Resté au Cambodge, il s'était établi dans la capitale et avait pénétré l'intimité de Norodom dont il était devenu le secrétaire, l'ingénieur-architecte et le conseiller. En 1881, usant de son influence, il avait emporté sur des enchérisseurs chinois avec deux associés, André Dussutour et Octave Vandelet, la concession d'opium du royaume. L'affaire tourna vite au désastre, suscitant des plaintes universelles. Les milices de la ferme qui devaient combattre la contrebande le firent avec trop de zèle et furent accusées d'exactions. Le roi congédia Faraut du palais, mais le gouverneur de Saigon ne voulut pas lâcher Vandelet, ce qui eût signifié le triomphe de ses concurrents asiatiques. Ayant pris la mesure du péril, ce dernier fit le choix de s'entendre avec ses rivaux, au grand dam des autorités cochinchinoises qui l'avaient soutenu dans ce qui était à leurs yeux une croisade économique. Elles prirent leur revanche deux ans plus tard, en imposant à Norodom la cession de ses droits sur l'opium à la régie de Saigon et en mettant fin subséquentement au contrat d'affermage, contre une indemnité de 20 000 piastres<sup>21</sup>. Faraut participa ensuite avec Vandelet à de nombreuses entreprises dont, en amont des 36 bêtes, la ferme de la sapèque cambodgienne<sup>22</sup>, et en aval, la construction d'un hôpital, la ferme des alcools de riz<sup>23</sup>, le marché des boues et vidanges de Phnom-Penh, et l'exploitation d'une concession de plus de 600 ha, non loin de la capitale, où étaient pratiqués l'agriculture et l'élevage à grande échelle. Il se consacra par ailleurs à des travaux sur la civilisation khmère, notamment une *Astronomie cambodgienne*, qui lui valurent une nécrologie flatteuse de Claude Eugène Maitre dans le *Bulletin de l'École française d'Extrême-Orient*<sup>24</sup>.

Le partenaire qu'il retrouve une nouvelle fois dans la concession du jeu, Octave Vandelet (1848-1912), né à Chaumont-en-Vexin, dans l'Oise, s'était installé en Cochinchine en 1873 avant de rallier le Cambodge, cinq ans plus tard. Il s'y était livré à diverses activités, notamment à l'exploitation du domaine immobilier du roi dans

19 N. COOKE, « King Norodom's Revenue Farming System in Later-Nineteenth-Century Cambodia and his Chinese Revenue Farmers (1860-1891) », *Chinese Southern Diaspora Studies*, 2007, n° 1, pp. 39 et suiv.

20 *Annuaire du Cambodge*, Phnom-Penh, impr. du protectorat, 1889, partie administrative, p. 66.

21 Ch. DESCOURS-GATIN, *Quand l'opium finançait la colonisation en Indochine*, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 72-85 et G. MULLER, *Le Cambodge colonial et ses « mauvais français »*, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 266-277.

22 Fr. JOYAUX, « La Ferme Vandelet & Faraut et la sapèque cambodgienne », *Numismatique asiatique*, 2013, n° 6, pp. 27-32. Dossier aux ANOM, GGI, 9426. Il y eut là aussi des difficultés, les fermiers ne tenant pas leurs engagements.

23 Dossier aux ANOM, GGI, 9427.

24 BEFEO, 1911, pp. 254-255. Voir également, la notice nécrologique d'A. BARÉTY dans *Nice historique*, 1911, pp. 420-422 et A. BRÉBION et A. CABATON, *Dictionnaire de bio-bibliographie générale... de l'Indochine française*, Paris, soc. d'éd. géographiques, maritimes et coloniales, 1935, pp. 153-154.

la capitale, faisant preuve en la matière d'une avidité qui caractérisa aussi sa gestion de la ferme de l'opium. Il devint ensuite l'une des principales notabilités françaises du royaume. Il siégea comme délégué du Cambodge au conseil supérieur des colonies de 1893 à 1896 et de 1911 à 1912. Il fut également membre du conseil supérieur de l'Indochine de 1897 à sa mort et du conseil du protectorat du Cambodge de 1898 à 1909. Il était officier de la Légion d'honneur et du Mérite agricole, et commandeur de l'ordre royal du Cambodge<sup>25</sup>.

Sur la loterie elle-même, beaucoup a été écrit. D'origine chinoise<sup>26</sup>, elle était répandue dans tous les territoires où les sujets du Céleste empire étaient présents. Au demeurant, l'une des toutes premières études illustrées dont on dispose est l'œuvre de l'administrateur britannique Charles Walter Sneyd Kynnersley (1849-1940) qui, en 1885, décrit le jeu tel qu'il existait dans les *Straits Settlements*, en Malaisie et à Singapour<sup>27</sup>. Elle inspira beaucoup l'écrivain Léon Charpentier (1862-1928) qui, quinze ans plus tard, devait lui emprunter sans l'avouer la plupart des vignettes et les légendes, traduites de l'anglais, qui les accompagnent<sup>28</sup>. La variante cambodgienne du jeu est exposée par le commissaire du gouvernement, Le Vavasseur de Précourt, dans ses conclusions :

« Le jeu des trente-six bêtes est une sorte de loterie dont le tirage a lieu chaque jour. Les numéros sont remplacés par des figures, et quelquefois même par des extraits de fourrures ou de plumes de trente-six bêtes, dont la nomenclature est toujours la même, depuis l'éléphant jusqu'au papillon : chaque numéro correspond, en outre, au nom d'un mandarin, bonze, lettré ou personnage célèbre. Chaque jour, avant l'ouverture des jeux, le numéro ou animal gagnant est choisi par un employé, son portrait, plus ou moins grossièrement fait, est enfermé dans une boîte ou dans un panier huché au bout d'un mât et qu'on ouvre à la fin de la journée. Les gagnants reçoivent trente fois leur mise. Le jeu peut prêter à la fraude, le gagnant étant connu d'avance du maître du jeu. Mais même en dehors de toute fraude, le banquier est très favorisé, puisque ne payant que trente fois la mise aux joueurs heureux, il se réserve ainsi six chances ; le jeu est donc une sorte de roulette, dans laquelle il y aurait six zéros réservés exclusivement au banquier »<sup>29</sup>.

Les paris étaient pris de deux manières : les joueurs pouvaient se rendre au guichet des fermiers pour y placer leurs mises, spécialement à Phnom-Penh où un bureau était installé au Grand marché ; ces derniers employaient également des agents qui parcouraient le pays pour y démarcher les parieurs<sup>30</sup>. Le contrat du 8 mai leur reconnaissait du reste expressément le « droit de vendre ou de sous-louer

25 Notice dans A. BRÉBION et A. CABATON, *Dictionnaire, op. cit.*, p. 422 et dossier de la Légion d'honneur, AN, LH/2668/41. Voir aussi Ch. DESCOURS-GATIN, *Quand l'opium, op. cit.*, p. 74 et G. MULLER, *Le Cambodge, op. cit.*, p. 269.

26 Sur le jeu initial auquel se livraient les seuls lettrés en Chine, cf. G. DÜRRWELL, *Ma chère Cochinchine*, Paris, La Renaissance du livre, 1911, pp. 233-234.

27 C. W. SNEYD KYNNERSLEY, « A description of the chinese lottery known as Hua-Hoey », *Journal of the Straits Branch of the Royal Asiatic Society*, 1885, n° 16, pp. 205-250.

28 L. CHARPENTIER, « Sur la loterie « Hua-Hoey » ou Jeu des Trente-six bêtes », *La Revue blanche*, janvier 1901, pp. 98-109, repris et étoffé dans le *Jeu des Trente-six bêtes. Sur la loterie Hua-Hoey*, Paris, soc. anonyme d'éd. et de librairie, 1920.

29 Conclusions du commissaire du gouvernement, reproduites en note sous l'arrêt du 18 décembre 1891, *Recueil* p. 765. Dans le même sens, cf. la note « Du jeu des 36 bêtes », ANOM, GGI, 9222.

30 *Le Gaulois*, 1<sup>er</sup> juillet 1888, p. 2.

tout ou partie de leur fermage à des tiers, de nommer des sous-fermiers et d'avoir des sous-traitants »<sup>31</sup>. Vadelet et Faraut s'appuyèrent ici sur 53 personnes, toutes chinoises, afin d'assurer l'exploitation de la loterie dans les différentes provinces du pays – sauf celles relevant du second roi, non concernées<sup>32</sup>. Dans tous les cas, des indices étaient proposés pour aider à la découverte de l'animal tiré au sort : proverbe, rébus, phrase sibylline<sup>33</sup>.



*Le monde illustré*, 18 août 1888

31 Contrat du 8 mai 1888, art. 5, ANOM, GGI, 9429.

32 Lettre de Jourdan à Étienne du 13 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363.

33 Ch. Meyer, *Les Français en Indochine, 1860-1910*, Paris, Hachette, 1996, p. 290, note 29.



## B. UNE SUPPRESSION NÉGOCIÉE ET DIFFICULTUEUSE

À l'initiative de la fermeture du jeu se trouve indirectement Étienne Richaud (1841-1889), résident général en Annam-Tonkin qui assume l'intérim du gouvernement général, en attendant un hypothétique retour en Asie de Constans, parti pour la France fin avril. Administrateur chevronné<sup>34</sup>, il découvre rapidement la situation préoccupante que lui laisse le député de Toulouse, très éloignée du tableau idyllique brossé par ce dernier à la veille de son départ<sup>35</sup>. Il juge bon d'en avertir au plus tôt le sous-secrétaire d'État aux colonies dans une longue dépêche télégraphique du 23 mai 1888. Il y écrit : « Au Cambodge, tout prestige perdu. (...) Concession droit établir jeu trente-six bêtes va ruiner et amener désaccord. On dit gros présents acceptés par Constans font croire souverain tout permis »<sup>36</sup>. Le 10 juin, dans un rapport, il expliquera que « les banques, mêmes étrangères, avaient refusé de consentir aucune avance aux fermiers, ne voulant pas se faire complices d'une cause de ruine pour le pays car, il faut bien le dire, le jeu des 36 bêtes, par son mécanisme, équivaut à un véritable vol organisé »<sup>37</sup>. Parallèlement, Richaud milite d'ailleurs pour la suppression des « bourses de commerce » ou cercles chinois de Cochinchine, tripots fraîchement rouverts<sup>38</sup>. Sa démarche est cohérente. La colonisation ne doit pas s'accommoder d'un vice dont il n'ignore pas les méfaits en Asie. Le législateur colonial consacrera bientôt un tel point de vue qui, par le décret du 8 novembre 1889, durcira pour toute l'Indochine les termes de l'article 410 du code pénal métropolitain : les pénalités applicables aux tenanciers seront aggravées et les joueurs sanctionnés, ce qui n'était pas le cas en France<sup>39</sup>.

Dûment alerté, le député radical des Deux-Sèvres Amédée de La Porte (1848-1900), le « marquis rouge », alors en charge des Colonies dans le cabinet conduit par Charles Floquet, tire les leçons qui lui paraissent s'imposer. Le 28 mai, il télégraphie qu'il faut insister auprès de Norodom pour l'arrêt de la loterie<sup>40</sup>. Il se concentre ensuite sur le degré d'implication des hauts fonctionnaires français dans son rétablissement. Il veut être certain que Constans l'a autorisé, ce dernier cherchant à minorer son rôle dans une affaire dont il aperçoit le potentiel sulfureux<sup>41</sup>. Richaud soutient immédiatement l'affirmative et, pour corroborer ses dires, l'accord ayant été verbal, sollicite le témoignage du résident général au Cambodge, Louis Eugène Palasne de

34 Il a servi en Cochinchine (1868-1873) avant d'être chef de cabinet de Rouvier, ministre du commerce et des colonies à l'époque du grand ministère Gambetta (1881-1882), puis gouverneur des établissements français de l'Inde (1884-1885) et de l'île de La Réunion (1886-1887).

35 É. Gojosso, *L'empire indochinois*, op. cit., pp. 157-168.

36 ANOM, Indo, AF, A 40 (1).

37 ANOM, Indo, AF, A 20 (26). Richaud exprime une opinion analogue dans une dépêche du 3 juin 1888, ANOM, Indo, NF, 2363.

38 Cf. le télégramme de GG à Marine du 31 mai 1888, ANOM, GGI, 9222, le rapport confidentiel n° 1139 du 10 juin 1888 et la dépêche confidentielle n° 25 du 13 août 1888, ANOM, GGI, B 7 (3).

39 Rapport et décret du 8 novembre 1889, *JORF*, 11 novembre 1889, p. 5602, promulgué en Indochine par un arrêté du GG du 26 décembre 1889, *BOIF*, 1890, 1<sup>ère</sup> partie, n° 1, p. 22. Sur l'application de ce texte, cf. B. DURAND, « La répression du jeu en Indochine (1889-1912) », B. DURAND et M. FABRE (dir.), *Le juge et l'Outre-Mer*, Lille, Publications du centre d'histoire judiciaire, 2008, t. 4, pp. 209-221.

40 Télégramme de Marine à GG du 28 mai 1888, ANOM, GGI, 9222.

41 Télégrammes de Marine à GG des 26 mai 1888, 2 juin 1888, 16 juin 1888, 30 juin 1888, ANOM, GGI, 9222.

Champeaux (1840-1889)<sup>42</sup>. À regret de toute évidence, celui-ci rédige sous forme de lettre un compte rendu des échanges auxquels il a assisté. Il y met en avant la responsabilité de Constans, mais ne manque pas au passage d'égratigner Richaud, l'intérimaire. À la requête du roi, voulant l'assurance que la liberté qui lui était reconnue ne serait pas annihilée durant l'absence prochaine du gouverneur général, ce dernier répondit qu'il laisserait des « instructions formelles » et Richaud surenchérit en déclarant qu'il ne dévierait en rien de la ligne politique tracée<sup>43</sup>. Dans son câble du 3 juin, ce dernier se bornera à mentionner l'ordre de laisser faire, reçu par lui et par Champeaux, sans évoquer ce qui ressemble fort à un assentiment<sup>44</sup>. Le résident général au Cambodge rappelle de surcroît qu'il demanda à Constans la permission d'avertir son supérieur si le jeu révélait à l'usage « les inconvénients que certains lui attribuent », ce qui lui fut accordé. Lors de la séance parlementaire du 17 juillet 1888, le député de la Haute-Garonne présentera de cette partie de l'entretien une version différente, beaucoup moins péremptoire, prétendant avoir dit au monarque qu'il ne pouvait prendre aucun engagement pour un avenir présenté, le concernant, comme incertain<sup>45</sup>. Cela tient de la reconstruction a posteriori, le sort de Constans à la tête de l'Indochine n'étant pas encore réglé – il ne devait l'être que le 29 août !

Relayant une demande de Paris, Richaud veut aussi connaître certains détails : quand le contrat avec les fermiers a-t-il été passé ? Norodom a-t-il pris un arrêté ? Et parce qu'il subodore que les ordres ont été outrepassés : le représentant du protectorat est-il intervenu dans l'acte rétablissant le jeu<sup>46</sup> ? Le résident général feint l'ignorance : il est resté tellement étranger à ce que le roi a fait qu'il ne savait pas même la date de l'adjudication de la loterie avant d'être interrogé sur ce point<sup>47</sup>. Sa thèse est celle de l'abstention. Il n'est intervenu en rien. L'administration française n'a pas paru en tout cela. Il s'est conformé religieusement aux consignes données par le gouverneur général<sup>48</sup>. Personne n'est alors en mesure de le vérifier, mais une telle assertion tient du mensonge pur et simple. Les autorités françaises ne le découvriront qu'à la mi-avril 1889 au moment du dépôt du recours hiérarchique<sup>49</sup>. L'article 8 du contrat conclu le 8 mai 1888 par le roi avec les fermiers réservait l'approbation du résident général au Cambodge qui y a bien apposé son visa<sup>50</sup>. Champeaux, mort opportunément quelques jours avant la révélation de ce fait (11 avril 1889), ne sera plus là pour rendre des comptes.

Comment expliquer son attitude ? Sans doute, prenant conscience de la faute commise, a-t-il jugé préférable de celer une intervention qui, dans son esprit du moins, ne devait guère prêter à conséquence. C'était méconnaître le caractère procédurier des adjudicataires qui n'en étaient pas à leur premier recours. Dans l'affaire de la ferme d'opium, en 1883, ils avaient déjà saisi le conseil du contentieux

42 Télégrammes n° 25 de GG à Marine et n° 25 du GG au RGC du 27 mai 1888, ANOM, GGI, B 5.

43 Lettre du RGC au GG du 28 mai 1888, dossier personnel de Richaud, ANOM, EE II 653 2.

44 Télégramme n° 32 de GG à Marine du 3 juin 1888, ANOM, GGI, B 5.

45 Débats, Chambre des députés, 17 juillet 1888, *JORF*, pp. 2145-2146.

46 Télégrammes de Marine à GG du 26 mai 1888, ANOM, GGI, 9222 et n° 23 du GG au RGC du 27 mai 1888, ANOM, GGI, B 5.

47 Lettre du RGC au GG du 28 mai 1888, dossier personnel de Richaud, ANOM, EE II 653 2.

48 Télégramme du RGC au GG du 27 mai 1888, ANOM, GGI, 9222 et lettre précitée du 28 mai 1888.

49 Télégramme n° 171 de Colonies à GG du 16 avril 1889, ANOM, GGI, B 6.

50 Contrat du 8 mai 1888, art. 8, ANOM, GGI, 9429.

administratif de la Cochinchine<sup>51</sup>. On pouvait s'attendre à ce que, confrontés à une situation analogue, ils cherchassent à obtenir une indemnisation, y compris par la voie juridictionnelle. La maladresse du haut fonctionnaire leur en fournissait le moyen. Voilà peut-être la raison de l'empressement bientôt déployé par lui pour favoriser une solution ne lésant pas trop leurs intérêts. Sa volonté conciliatrice et les manigances antérieures pourraient-elles résulter d'une collusion originelle ? C'est du moins ce que prétendront les auteurs d'une lettre anonyme adressée en août 1888 au président de la République et au ministre de la marine et des colonies au nom du peuple et des mandarins cambodgiens, révélant que Champeaux était « soudoyé » par le roi, Vandelet et Faraut<sup>52</sup>.

La duplicité de l'homme autorise en effet toutes les hypothèses. Richaud en fera l'amer constat en avril 1889 : « au moment même, écrira-t-il, où il semblait se prononcer contre les actes de M. Constans au Cambodge, il entretenait avec lui une correspondance où j'étais traité de manière peu convenable »<sup>53</sup>. Et il est vrai que durant la séance parlementaire du 17 juillet 1888, l'élu de Toulouse cita un télégramme adressé le 27 mai précédent par le résident général au gouverneur général par intérim, dont il ne pouvait connaître les termes que par son auteur<sup>54</sup>. Aussi, quand on sait que Norodom remit à Constans une ceinture en or fermée par une plaque ornée de diamants, sinon en contrepartie, du moins en remerciement, pourquoi n'aurait-il pas gratifié également Champeaux, sauf à imaginer qu'il ait laissé le soin aux fermiers de le faire ? Il ne s'agit là bien sûr que de suppositions, mais elles pourraient bien éclairer la connivence subite unissant le représentant de la France à Phnom-Penh à son ancien chef, naguère désireux d'en obtenir de Paris le rappel en métropole<sup>55</sup>. D'autres indices alimentent cette présomption – il faudra y revenir. Pour sa part, Richaud privilégiera une explication reposant sur l'état de santé de l'intéressé, notoirement sujet à des moments d'absence, tout en cultivant habilement le doute : « je ne veux pas croire qu'il ait pu signer ultérieurement ces actes pour ouvrir de droits à une réclamation contre l'administration »<sup>56</sup>.

Ayant reçu pour instruction du sous-secrétaire d'État d'arracher à Norodom la suppression du jeu, Champeaux pense la chose possible à la condition que le trésor royal n'en pâtisse pas. Il faudrait par conséquent que le cautionnement ne soit pas restitué ou, à défaut, que l'opération soit à la charge du gouvernement français. Il conviendrait au surplus que les sous-fermiers puissent faire jouer quelque temps pour rentrer dans leurs fonds – on comprendra bientôt pourquoi les intérêts de ces derniers sont importants<sup>57</sup>. Aussitôt transmises au département, ces propositions restent cependant sans réponse pendant près de quinze jours, période pendant laquelle La Porte veut avant tout vérifier la responsabilité de Constans. Ce n'est que le 16 juin que la position ministérielle est communiquée à Richaud. Elle se

51 Cf., de l'avocat H. VIÉNOT, le *Mémoire introductif d'instance présenté à MM. les membres du conseil du contentieux administratif de Cochinchine*, Saigon, impr. Guillard et Martinon, 1883.

52 Lettre du 1<sup>er</sup> août 1888 (parvenue à Paris le 17 septembre), ANOM, Indo, AF, A 00 (29).

53 Dépêche n° 274 du GG au ministre du commerce du 20 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363.

54 Débats, Chambre des députés, 17 juillet 1888, *JORF*, p. 2146.

55 Cf. le télégramme n° 50 de Marine à GG du 16 avril 1888, ANOM, GGI, B 6.

56 Dépêche n° 274 du GG au ministre du commerce du 20 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363.

57 Télégramme du RGC au GG des 29 et 31 mai 1888, ANOM, GGI, 9222.

ramène à : « tâchez d'obtenir la fermeture sans indemnité »<sup>58</sup>. Le résident général au Cambodge qui ne l'entend pas ainsi reste d'abord muet puis se refuse expressément à toute marche-arrière. Il se justifie notamment en évoquant un éventuel recours des sous-fermiers devant le conseil du contentieux de la Cochinchine – qui leur est en réalité fermé<sup>59</sup> ! Depuis Saïgon, l'intérimaire est disposé à quelques accommodements, commandés surtout par l'état du budget khmer et l'autorisation donnée par Constans qui engage l'administration française<sup>60</sup>. Champeaux n'en démord pas. Il a élaboré une solution à même de séduire toutes les parties, en particulier les concessionnaires et sous-concessionnaires qu'il a à cœur de défendre. Pour dédommager Vandelet et Faraut, prêts à abandonner leur cautionnement au roi, ainsi que leurs partenaires chinois, il préconise de ne supprimer dans l'immédiat que le bureau principal de Phnom-Penh, « qui impressionne le plus la galerie », et de laisser jouer dans l'intérieur jusqu'au têt, à la mi-février 1889<sup>61</sup>. Ce sont en fait, il ne le révélera que plus tard, les prétentions des fermiers auxquelles il accède sans restriction<sup>62</sup>. Richaud préférerait une fermeture totale et une réouverture seulement pendant la période des fêtes<sup>63</sup>. Son subordonné qui a reçu carte blanche pour régler la question des délais n'est pas de cet avis et maintient ses vues.

Sur cette base, un accord est conclu avec le souverain et mis par écrit le 27 juin. Il entérine la résiliation du contrat d'affermage, la conservation par Norodom du cautionnement que la France remboursera à Vandelet et Faraut, contrairement aux instructions reçues, et la poursuite du jeu, en dehors de Phnom-Penh, jusqu'au 14 mars<sup>64</sup>. Le monarque notifie sommairement cet arrangement aux adjudicataires le 28 juin<sup>65</sup>. Les mêmes reçoivent du résident général, le 30 juin, une lettre qui les informe de l'entente survenue entre les deux États relativement à la suppression de la ferme des 36 bêtes et de ses conséquences. Son contenu étonne car ses termes ne correspondent pas exactement à ce qui a été convenu avec le prince. Les fermiers seront indemnisés de la perte de leur cautionnement par la faculté de faire jouer un mois supplémentaire après l'échéance du têt et ce sans impôt ou rétribution quelconque. C'est le prix à payer pour se prémunir de toute complication, expliquera Champeaux au moment de présenter vaguement l'accord à Richaud, le 1<sup>er</sup> juillet<sup>66</sup>. En outre, la résiliation prend effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> juin 1888 : Vandelet et Faraut n'auront donc pas même à déboursier le montant de la redevance à acquitter au trésor royal pour le mois échu<sup>67</sup>. Enfin, toutes les contestations liées à l'exploitation du jeu seront déférées au commissaire de police de Phnom-Penh, de sorte que le gouvernement français garantit aux concessionnaires une juridiction pour faire respecter leurs droits. En conclusion, c'est une véritable transaction qui leur est

58 Télégramme de Marine à GG du 16 juin 1888, ANOM, GGI, 9222.

59 Télégramme n° 27 du RGC au GG du 21 juin 1888, ANOM, GGI, B 6.

60 Télégramme n° 42 du GG au RGC du 22 juin 1888, ANOM, GGI, B 5.

61 Télégramme n° 33 du RGC au GG du 24 juin 1888, ANOM, GGI, B 6.

62 Dépêche n° 178 du RGC au GG du 14 septembre 1888, ANOM, GGI, 9222.

63 Télégramme n° 46 du GG au RGC du 24 juin 1888, ANOM, GGI, B 5 reg. de Hanoi.

64 Lettre du RGC à Norodom du 27 juin 1888, ANOM, GGI, 9429, reproduite dans la *Jurisprudence générale Dalloz*, 1892, III, p. 41.

65 Lettre royale adressée à MM. Vandelet et Faraut le 28 juin 1888, ANOM, GGI, 9429.

66 Télégramme n° 70 du RGC au GG du 1<sup>er</sup> juillet 1888, relayé de Saïgon à Hanoi, ANOM, GGI, B 6.

67 Télégramme n° 81 du RGC au GG du 6 juillet 1888, ANOM, GGI, B 6.

soumise : s'ils en acceptent les conditions, ils renonceront ultérieurement à toute réclamation<sup>68</sup>. Par courrier daté de ce même 30 juin, en dépit des plaintes de leurs coassociés chinois, les deux négociants s'empressent d'adhérer aux propositions du résident général<sup>69</sup>.

### C. UNE INTERRUPTION SUBITE ET PRÉJUDICIALE

Un incident vient toutefois compromettre l'œuvre de Champeaux. Un télégramme reçu de Paris, le 30 juin au soir, ordonne la suppression immédiate du jeu sans dédommagement, par crainte d'une crise que l'on juge imminente sur la foi de renseignements dont l'origine n'est pas indiquée<sup>70</sup>. Richaud en prévient aussitôt le résident général en lui demandant de travailler à la fermeture totale, mais fait aussi savoir au ministre que la résiliation est acquise sans indemnité<sup>71</sup>. Ce faisant, il joue sur les mots. Certes ni le gouvernement cambodgien ni le gouvernement français n'auront à dédommager directement Vandelet et Faraut, mais la poursuite du jeu en constitue l'équivalent. Le gouverneur général communiquera du reste ces précisions au sous-secrétaire d'État le 2 juillet<sup>72</sup>. Pour le résident général, les nouvelles consignes sonnent comme un désaveu très mal vécu. Son premier réflexe est de questionner son supérieur sur les circonstances de la décision. La Porte a-t-il eu connaissance des termes de la transaction avant d'ordonner l'interruption du jeu ? Persisterait-il dans cette voie après l'avoir lue ? Se rend-il bien compte des enjeux ? Pourquoi n'a-t-il pas recueilli les informations du fonctionnaire le mieux placé pour apprécier l'éventualité d'une crise commerciale<sup>73</sup> ? La situation s'envenime vite entre Champeaux et Richaud, le premier insinuant que le second n'a pas transmis ses dépêches à Paris, voire qu'il est celui qui a colporté les nouvelles inexactes ayant suscité l'intervention ministérielle.

La vérité est tout autre. La Rue Royale a bien été tenue au courant par le gouverneur général qui est alors en déplacement au Tonkin, fait à même de compliquer les échanges télégraphiques<sup>74</sup>. Quant à la crainte de troubles imminents, elle semble avoir résulté de la lecture d'une correspondance de Phnom-Penh, écrite le 12 mai et publiée dans l'édition du 30 juin du *Moniteur des colonies*, jour même où Paris intime l'ordre d'interdire le jeu : la coïncidence n'est pas fortuite. Cette lettre du journaliste Ulysse Leriche (1860-apr. 1923)<sup>75</sup> rappelle que la loterie est « la cause de la ruine du peuple et de tous les désordres particuliers et généraux qui accompagnent la misère ». Son rétablissement laisse augurer du pire : les indigènes se dépouilleront, vendront

68 Lettre du RGC à Vandelet et Faraut du 30 juin 1888, ANOM, GGI, 9429, reproduite in Ch. JOURDAN, *Pour les sieurs, op. cit.*, pp. 9-10.

69 Lettre de Vandelet et Faraut au RGC du 30 juin 1888, ANOM, GGI, 9429, reproduite in Ch. JOURDAN, *Pour les sieurs, op. cit.*, p. 12.

70 Télégramme n° 9 de Marine à GG du 30 juin 1888, ANOM, GGI, B 6.

71 Télégrammes n° 64 du GG au RGC et n° 65 de GG à Marine du 1<sup>er</sup> juillet 1888, ANOM, GGI, B 5 reg. de Hanoi.

72 Télégramme n° 20 de GG à Marine du 2 juillet 1888, ANOM, GGI, B 5 reg. de Hanoi.

73 Télégramme n° 41 du RGC au GG du 2 juillet 1888, ANOM, GGI, B 6.

74 Sur ce voyage cf. E. Gojosso, *L'empire indochinois, op. cit.*, pp. 174-180.

75 Notice dans J. MAITRON (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, Paris, Éd. ouvrières, 1989, tome 34, p. 295.

leurs femmes et leurs enfants pour jouer, les petits marchands y perdront leur avoir et ne pourront plus payer leurs marchandises, ce nouvel impôt sera supporté par des hommes qui ne gagnent que 10 à 30 sous par jour<sup>76</sup>. Le courrier d'Ulysse Leriche tombe à point nommé pour conforter le rapport de Richaud du 10 juin, parvenu dans la capitale à la même époque. En termes laconiques, l'intérimaire y soutenait que le maintien des 36 bêtes « devait avoir pour la tranquillité du pays les plus funestes conséquences »<sup>77</sup>. Les propos du journaliste ont sans doute donné plus de relief encore au danger.

Suspecté par son subalterne, le gouverneur général procède à une mise au point factuelle tout en retenue. Il se borne à regretter des sous-entendus dont Champeaux ne paraît pas avoir mesuré toute la portée<sup>78</sup>. La tension entre eux est vive et tardera à s'apaiser. Néanmoins Richaud, foncièrement pragmatique, n'est pas insensible aux arguments qui lui sont présentés et tente d'amadouer le sous-secrétaire d'État, d'autant qu'il n'a pas bien saisi certaines formules d'un télégramme du résident général et annonce à Paris des désordres à venir dans l'intérieur<sup>79</sup>. Le représentant du protectorat doit clarifier : il a seulement voulu évoquer « les revendications probables des fermiers et sous-fermiers lésés »<sup>80</sup>. Les outils de communication expresse font ici la preuve de leur limite et nuisent à la compréhension, sinon à l'harmonie entre les deux hommes. Champeaux s'en sert au demeurant pour souffler le chaud et le froid, déclarant tantôt ne pas comprendre à quel sous-entendu son chef fait allusion, tantôt que la religion du ministre a été trompée par une « manœuvre toute asiatique » (sic!)<sup>81</sup>. Le 11 juillet, La Porte fait savoir, sans renoncer à ses intentions, qu'il consent à laisser user de ménagements envers le roi et les adjudicataires, mais ne veut pas d'une prolongation jusqu'en mars<sup>82</sup>. Richaud reprend alors sa suggestion de fermeture totale d'ici un à deux mois et de réouverture momentanée à l'époque du têt<sup>83</sup>. Les fermiers n'en veulent pas, ni Norodom qui ne tient pas à restituer le cautionnement si l'accord devait être dénoncé<sup>84</sup>. Champeaux fait monter la pression pour que la solution qu'il a trouvée et qui est ressourcée par l'attitude des protagonistes l'emporte. Son impatience lui vaut en retour une ferme mise au point<sup>85</sup>. Cependant, en l'absence de réponse de la Rue Royale, la situation n'évolue plus avant le mois de septembre. Le jeu continue d'être pratiqué dans la capitale même, comme en témoigne une pétition adressée par Leriche au gouverneur général, fin août<sup>86</sup>. Normalement, les fermiers auraient dû se replier dans un village de la banlieue et le résident général expliquera

76 *Le Moniteur des colonies*, 30 juin 1888, p. 28.

77 ANOM, Indo, AF, A 20 (26).

78 Télégramme n° 68 du GG au RGC du 4 juillet 1888, ANOM, GGI, B 5 reg. de Hanoi.

79 Télégrammes n° 23 de GG à Marine et n° 78 du GG au RGC du 6 juillet 1888, ANOM, GGI, B 5 reg. de Hanoi.

80 Télégramme n° 86 du RGC au GG du 7 juillet 1888, ANOM, GGI, B 6.

81 Télégrammes n° 81 et n° 85 du RGC au GG du 6 juillet 1888, ANOM, GGI, B 6.

82 Télégramme de Marine à GG du 11 juillet 1888, ANOM, GGI, 9222.

83 Télégramme n° 27 du GG au RGC du 12 juillet 1888, ANOM, GGI, B 5, reg. de Hanoi.

84 Télégrammes du RGC au GG du 18 juillet 1888, ANOM, GGI, 9222 et n° 28 de GG à Marine du 19 juillet 1888, ANOM, GGI, B 5, reg. de Hanoi.

85 Télégramme n° 129 du GG au RGC du 19 juillet 1888, ANOM, GGI, B 5, reg. de Hanoi.

86 Pétition du 26 août 1888 et réclamation du 30 août 1888, ANOM, GGI 9222. Télégramme n° 52 du GG au RGC du 24 août 1888, ANOM, GGI, B 5.

qu'ils se sont bien installés à Chroui-Alous (Cherui rô luât ?), conformément aux prescriptions de l'accord du 30 juin, où tout se passe sans désordre ni scandale. Les pétitionnaires prétendent au contraire que le déménagement n'a pas encore eu lieu et n'est qu'annoncé. Ils le présentent comme le résultat de la visite qu'ils ont rendue aux autorités françaises. Ils insistent en outre sur les méfaits du jeu qui affecte le commerce et la main d'œuvre. En réplique, Champeaux jette le discrédit sur Leriche, « personne louche » et rancunière<sup>87</sup>. Ce « fou », « absolument taré et grotesque », ne peut avoir été choisi par les négociants de Phnom-Penh pour être leur porte-parole, assène-t-il<sup>88</sup>. Pour réduire à néant ses allégations, il nomme une commission dont la présidence est remise à Léonce Marquant (1845-1921), administrateur des affaires indigènes et président du tribunal mixte de Phnom-Penh<sup>89</sup>. Dans le recours adressé plus tard au Conseil d'État, l'avocat des demandeurs attaquera, quant à lui, la moralité d'un personnage prêt à renoncer à sa campagne de dénigrement contre rémunération, ce que confirmerait un jugement du tribunal de première instance de Saïgon. En définitive, son comportement n'aurait pas été dicté par des considérations autres que matérielles<sup>90</sup>.

À l'arrière-plan, on l'a compris, la question est surtout compliquée par les relations tendues qu'entretiennent Richaud et Champeaux. Il n'a pas échappé à l'historien Marcel Blanchard (1885-1965) que le courrier du 28 mai 1888, destiné à offrir au ministre un témoignage supplémentaire de la responsabilité de Constans, était sur la forme d'une « parfaite insolence », se terminant par des considérations relatives à l'obéissance au supérieur qui stigmatisaient la démarche de l'intérimaire<sup>91</sup>. La correspondance télégraphique ultérieure est à l'avenant, au point de laisser penser à une inversion du rapport hiérarchique, tant le gouverneur général prend sur lui face aux reproches qui l'accablent. Le comportement du résident général est seul ici en cause qui, depuis un lustre, a eu maille à partir avec tous ses supérieurs. Il ne faut pas s'illusionner sur l'alliance nouée avec Constans qui, peu auparavant, réclamait son départ. La réconciliation n'est intervenue qu'après le retour en métropole de ce dernier, vraisemblablement en juin. Elle a été facilitée par l'affaire des 36 bêtes qui fournit à Champeaux l'occasion d'attaquer Richaud dont les mérites sont déniés.

Si les titres mêmes de Constans, député et gouverneur général, l'avaient mis à l'abri d'une critique trop franche, Richaud ne peut s'en prévaloir : il assure l'intérim et, fils d'un modeste pêcheur de Martigues, n'est qu'un simple fonctionnaire du commissariat de la marine dont il a gravi tous les échelons. Issu quant à lui d'une famille de la noblesse bretonne, Champeaux peut se targuer d'être sorti de l'École navale et d'avoir été officier de marine. Inspecteur des affaires indigènes, il était déjà à la tête d'une circonscription lorsque Richaud servait à la direction de l'intérieur de

87 Dépêche n° 178 du RGC au GG du 14 septembre 1888, ANOM, GGI, 9222.

88 Télégramme du RGC au GG du 26 août 1888, ANOM, GGI, 9222.

89 Note de Marquant du 27 octobre 1890, ANOM, Indo, NF, 2363. Au terme des travaux de la commission, Marquant rédigea en septembre 1888 un rapport qui n'a pas été retrouvé. Il aurait immédiatement disparu des archives du protectorat, selon Huyn de Vernéville, dépêche n° 9 du RSC au GG du 27 juin 1890, ANOM, GGI, 9429. Sur Marquant, cf. son dossier de la Légion d'honneur, AN, LH/1749/20.

90 E. SAUVEL, *Recours pour MM. Vandeleet et Faraut*, Paris, typo. Née, s.d., p. 11 des « Observations additionnelles », ANOM, Indo, NF, 2363.

91 M. BLANCHARD, « Administrateurs d'Indochine (1880-1890) », *RHC*, 1952, n° 137, pp. 17-18. Sur Champeaux, voir en outre la notice dans A. BRÉBION et A. CABATON, *Dictionnaire, op. cit.*, pp. 68-69.

la Cochinchine, entre 1868 et 1873, en qualité d'aide-commissaire. Son expérience en Asie est en outre plus solide : après une bonne décennie passée dans l'administration cochinchinoise, il a été consul à Haiphong puis chargé d'affaire à la légation de Huê. Il n'empêche qu'après l'époque des amiraux, il ne paraît s'être entendu avec aucun des chefs civils ou militaires sous les ordres desquels il a servi. D'un caractère ombrageux, il s'est heurté successivement lors de la conquête de l'Annam-Tonkin (1883-1885) à Jules Harmand, au général Brière de l'Isle et au général Roussel de Courcy qui se débarrassa de lui sans ménagement, en le mettant sur le bateau pour la France. Les appuis dont il dispose à Paris – son oncle est longtemps chef de bureau au ministère de la marine – lui permettent néanmoins de retrouver un poste en Extrême-Orient et, en dernier lieu, d'occuper la résidence générale du Cambodge.

Fondée ou non, la pétition transmise par Leriche rend de nouveau pressante la nécessité de clore le dossier des 36 bêtes. Richaud dont le télégramme du 19 juillet est resté sans réponse, interroge le ministre au début de septembre et Champeaux dans la foulée<sup>92</sup>. Celui-ci campe sur les dernières positions exprimées un mois et demi plus tôt, sauf à les moduler à l'avantage des fermiers. Mieux, là où il s'agissait alors de recourir à une commission tirée de la chambre de commerce de Saigon pour établir que seul le délai initialement prévu pouvait garantir les concessionnaires contre la ruine, il est désormais question de la saisir pour arbitrer le différend<sup>93</sup>. Sur une remarque du gouverneur général, Champeaux en revient à l'idée d'une simple expertise conduite uniquement par des commerçants français « honorables », à l'exclusion des Asiatiques<sup>94</sup>. Ce projet est vite rendu obsolète par la décision que prend le sous-secrétaire d'État le 25 septembre<sup>95</sup>. La fermeture définitive du jeu doit intervenir le 15 octobre, date de la rentrée parlementaire<sup>96</sup>. C'est l'une des conséquences de la joute qui l'a opposé à Constans, à la Chambre, les 17 et 18 juillet. Contre son adversaire, le « marquis rouge » avait défendu avec brio le principe de l'abolition de la loterie au triple point de vue moral, économique et politique<sup>97</sup>. En laissant jouer, il s'exposait au reproche de n'avoir pas mis en œuvre un programme si hautement affiché.

Vandelet et Faraut sont informés par Champeaux, le 29 septembre, de la mesure prise par le ministre<sup>98</sup>. Elle est motivée par le fait que la suppression a déjà été prononcée en principe – les fermiers ne bénéficient que d'une tolérance – et que plus aucune redevance n'a été payée au roi. Pour atténuer le préjudice, le protectorat s'engage, sur ordre de Paris, à rembourser aux intéressés la moitié de la somme versée à titre de cautionnement. Ces derniers manifestent par un double exploit d'huissier leur hostilité à la mesure qui les prive de bénéfices substantiels. Ils font signifier au gouverneur général – Richaud a été titularisé le 8 septembre 1888 – en son palais et

92 Dépêche n° 2325 de GG à Marine du 2 septembre 1888, ANOM, GGI, B 21 (48) et télégramme n° 62 de GG à Marine du 3 septembre 1888, ANOM, Indo, NF, 2363. La dépêche sera publiée dans *L'Intransigeant* du 28 octobre 1890, pp. 1-2.

93 Télégramme du RGC au GG du 4 septembre 1888, ANOM, GGI, 9222.

94 Télégrammes n° 55 du GG au RGC du 5 septembre 1888, ANOM, Indo, GGI, B 5 et du RGC au GG du 6 septembre 1888, ANOM, GGI, 9222.

95 Télégramme de Marine à GG du 25 septembre 1888, ANOM, GGI, 9222.

96 Télégramme n° 67 et 67 bis du GG au RGC des 27 et 28 septembre 1888, ANOM, Indo, GGI, B 5.

97 Cf. É. Gojoso, *L'empire indochinois*, op. cit., pp. 187-191.

98 Lettre n° 155 du RGC à Vandelet et Faraut du 29 septembre 1888, ANOM, GGI, 9429, reproduite in Ch. JOURDAN, *Pour les sieurs*, op. cit., pp. 13-14.



au résident général qui est lui aussi à Saigon où il séjourne pour quelque temps, une protestation contre la suppression du jeu et l'indemnisation proposée. Ils veulent s'en tenir aux termes de la transaction du 30 juin 1888 en faisant valoir que la notification qui leur a été adressée est nulle et de nul effet car elle ne peut modifier sans leur consentement exprès le contrat précité. En conséquence, ils continueront l'exploitation du jeu jusqu'au 14 mars 1889, sauf s'ils en sont empêchés par la force<sup>99</sup>. C'est d'ailleurs ce qui se produit à l'échéance fixée par le ministre. Le 15 octobre 1888, le commissaire de police de Phnom-Penh doit menacer de faire évacuer les bureaux de la loterie par ses agents pour être obéi de Vandelet et Faraut dont l'opposition n'ira pas au-delà de démonstrations verbales<sup>100</sup>.

## II. LA VAINTE CONTESTATION DE LA FERMETURE ANTICIPÉE D'UN JEU IMPOLITIQUE

La déconvenue essuyée n'entame pas la détermination des fermiers qui, dans leur déclaration du 11 octobre, se disaient prêts à « exiger par tous les moyens légaux et devant tous les tribunaux compétents l'exécution de la parole écrite donnée par le représentant autorisé du gouvernement français ». Ils introduisent d'abord un recours infructueux auprès du sous-secrétaire d'État aux colonies (A.) avant de saisir le Conseil d'État (B.) qui rejette finalement leur requête (C.).

### A. L'ÉCHEC DU RECOURS DEVANT LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX COLONIES

Dans un premier temps, les deux négociants s'adressent à l'avocat Charles Jourdan (1842-apr. 1914), conseiller municipal de Saigon et membre du conseil colonial de Cochinchine, qui est à Paris depuis que Richaud l'a écarté du conseil privé et lui a retiré ses fonctions d'avocat du gouvernement, sanctionnant un manque notoire de probité<sup>101</sup>. Ce juriste les incite à saisir le sous-secrétaire d'État aux colonies et justifie cette démarche par la volonté de « ne pas mettre en suspicion, dans un prétoire ouvert à tous les indigènes, une parole qui doit être sacrée », celle des hauts fonctionnaires français dans la péninsule. Il rédige à cet effet un mémoire, daté du « 15 janvier 1888 (sic !) », comprendre « 1889 », qui, en réalité, par la référence faite au nouveau titulaire du portefeuille, ne peut pas être antérieur au 14 mars 1889, jour de la nomination d'Eugène Étienne (1844-1921). C'est d'ailleurs peu de temps après qu'il semble lui avoir été soumis<sup>102</sup>. Le *factum* impute l'injustice et l'illégalité commises au gouvernement de l'Indochine. Il appartient donc à l'autorité métropolitaine d'y remédier en proposant librement les éléments d'une transaction, aucun chiffre n'étant avancé dans ce document<sup>103</sup>. S'il en est ainsi, c'est que les demandeurs ont bon espoir d'obtenir de pouvoir exploiter le jeu pendant une nouvelle période de six mois.

99 Déclaration et protestation du 11 octobre 1888, *ibid.*, pp. 19-20.

100 Procès-verbal constatant la fermeture du jeu des 36 bêtes, *ibid.*, p. 22.

101 Lettres n° 15 du GG à Jourdan du 9 août 1888, ANOM, GGI, B 7 (3) et du GG au ministre du commerce et des colonies, avril 1889, ANOM, AF, A 30 (85).

102 Cf. la lettre de Jourdan à Étienne du 13 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363, qui évoque une saisine remontant à « environ un mois ».

103 Ch. JOURDAN, *Pour les sieurs, op. cit.*, pp. 15-16.

Le choix du recours hiérarchique ne s'explique pas ou pas seulement par l'intention de préserver le prestige du colonisateur. Le principe s'efface ici manifestement devant l'opportunité, le gouverneur Thomson ayant dénoncé dès 1884 l'attitude hostile à l'influence française des requérants, soucieux avant tout de leurs intérêts<sup>104</sup>. En 1883, Vadelet avait déjà été éconduit par le conseil du contentieux de la Cochinchine dans l'affaire de la ferme d'opium du Cambodge. La composition de cet organe pouvait laisser penser qu'il aurait encore une fois à cœur de défendre les intérêts de l'administration puisque ses membres étaient ceux du conseil privé, auxquels étaient adjoints deux magistrats nommés par le gouverneur général<sup>105</sup>.

De plus, des doutes étaient apparus quant à la compétence de ce tribunal chez certains responsables locaux, dont Jourdan pourrait bien avoir eu connaissance. Si la création de l'Union indochinoise en octobre 1887 n'avait pas remis en cause la dévolution au conseil privé de la colonie du contentieux administratif opposant le roi du Cambodge aux sujets européens ou américains, le sort des litiges de même nature impliquant le protectorat était devenu incertain. Telle était la conviction de Richaud qui, à la veille de rentrer en France, en mai 1889, avait suggéré de rétablir formellement un lien juridictionnel que l'émancipation du protectorat, dégagé de la tutelle des gouverneurs de la Cochinchine, avait rompu<sup>106</sup>. Sur ce terrain, Albert Huyn de Vernéville (1845-1909), résident supérieur à partir de mai 1889, devait même aller plus loin, trois ans plus tard, considérant que depuis 1887 plus aucun tribunal n'était à même de trancher les différends dressant les particuliers étrangers contre le souverain khmer<sup>107</sup>. Ce n'était pas toutefois la position des autorités métropolitaines, comme devait bientôt l'affirmer Haussmann dans un rapport écrit à l'été 1890 (cf. *infra*).

Enfin, il était manifeste depuis le mois de novembre 1888 que les jours d'Amédée de La Porte à la tête du sous-secrétariat d'État aux colonies étaient comptés<sup>108</sup>. Avec le départ de celui qui avait tant milité pour l'abolition des 36 bêtes, il devenait envisageable de trouver un interlocuteur mieux disposé, à plus forte raison avec un proche de Constans bientôt appelé au ministère de l'intérieur (février 1889) au sein du cabinet de Pierre Tirard. Étienne, auquel Jourdan était lié et qui grâce à lui réintégrera le conseil privé de Cochinchine<sup>109</sup>, pouvait apparaître comme l'homme de la situation. Il était tentant de lui prêter une volonté de revanche sur un prédécesseur qui avait détruit une bonne part de l'œuvre accomplie lors d'un passage antérieur au sous-secrétariat d'État (mai-décembre 1887).

La démarche des fermiers provoque la surprise de Richaud à un double titre. Portée à sa connaissance avec près d'un mois de retard, elle étonne en soi. Approché à l'automne 1888 par les deux associés désireux d'être indemnisés, le gouverneur général pensait les avoir convaincus de renoncer à toute réclamation en leur exposant qu'ils avaient pu faire jouer pendant trois mois et demi sans être astreints à la moindre redevance, ce qui valait dédommagement<sup>110</sup>. Champeaux l'avait conforté dans cette

104 G. MULLER, *Le Cambodge, op. cit.*, p. 275.

105 *Annuaire de l'Indochine française pour l'année 1889*, Saigon, impr. coloniale, 1889, 1<sup>ère</sup> partie, p. 74.

106 Rapport de Richaud au ministre des affaires étrangères, mai 1889, ANOM, Indo, AF, A 20 (29).

107 Lettre du RSC au GG du 15 avril 1892, ANOM, Indo, NF, 2363.

108 Cf. É. Gojoso, *L'empire indochinois, op. cit.*, p. 219.

109 Décret du 26 août 1889, BOIF, 1889, 1<sup>ère</sup> partie, n° 10, p. 858. Il comptait y rentrer en tant que titulaire (Lettre de Jourdan à Étienne du 19 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363), il n'y sera que suppléant.

110 Télégramme n° 183 de GG à Colonies du 17 avril 1889, ANOM, GGI, B 5.

opinion en lui donnant l'assurance qu'ils ne feraient rien<sup>111</sup>. Le second élément est du reste la découverte de l'implication de ce dernier dans le contrat d'affermage<sup>112</sup>. Richaud, de prime abord, peine à le croire au regard des pièces dont il dispose et des assertions contraires de son subordonné. Il charge François Orsini (1838- ?) qui assure l'intérim de la résidence générale khmère, d'enquêter. Ce dernier ne trouve rien dans les archives du protectorat, mais se propose de contacter Vandelet et Faraut qui sont en possession d'un original de leur adjudication, revêtu de la signature de Champeaux<sup>113</sup>. Prolongeant en ce sens l'investigation, il constate alors que les documents détenus par le roi comme par les concessionnaires ont été signés par le résident général : le visa y a été apposé le 9 mai 1888, au lendemain de la signature du contrat ; les originaux ont été restitués aux deux parties le 10<sup>114</sup>. La déloyauté de l'ancien résident général au Cambodge est ainsi mise en pleine lumière. Richaud déclare avoir été trompé par lui et s'en excuse : « je ne pouvais pas ne pas avoir confiance dans l'affirmation écrite d'un fonctionnaire de ce rang »<sup>115</sup>.

La thèse défendue par Jourdan dans son factum repose principalement sur l'existence d'une transaction conclue par les fermiers avec l'administration française le 30 juin 1888 et répudiée de manière abusive par celle-ci, le 29 septembre 1888. Elle est étayée par une argumentation qui se déploie dans deux directions.

En premier lieu, il importe de mettre en exergue le rôle constant du protectorat dans un dossier où l'autre partie est le roi du Cambodge, afin d'écartier le conseil du contentieux de Cochinchine auquel est normalement dévolu, depuis la convention du 18 décembre 1881, le règlement des litiges administratifs survenus entre le gouvernement khmer et les ressortissants français<sup>116</sup>. Le contrat initial du 8 mai 1888 a été approuvé par le résident général dont l'agrément avait été prévu de façon expresse à l'article 8. La lettre de Champeaux du 30 juin trahit une intervention plus grande encore dans la mesure où, si la résiliation est le fait de Norodom, c'est le gouvernement français qui non seulement l'a suscitée, mais aussi a accordé aux concessionnaires de poursuivre l'exploitation du jeu jusqu'au 14 mars, leur offrant à cet effet la garantie de la juridiction du commissaire de police de Phnom-Penh. Enfin, le courrier du 29 septembre du même haut fonctionnaire impute au ministre de la marine et des colonies la décision de fermer avant l'échéance précitée les bureaux de la loterie des 36 bêtes.

En second lieu, la réalité de la transaction doit être établie. Admise depuis 1804 au bénéfice des communes et des établissements publics (art. 2045 du code civil), la faculté de transiger a été étendue aux personnes publiques<sup>117</sup>. À l'heure où commence l'affaire, un arrêt du Conseil d'État du 23 décembre 1887 vient même de reconnaître expressément aux ministres le pouvoir de signer des actes de cette nature<sup>118</sup>.

111 Dépêche n° 274 du GG au ministre du commerce du 20 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363.

112 Télégramme n° 171 de Colonies à GG du 16 avril 1889, ANOM, GGI, B 6.

113 Télégramme n° 115 du RGC au GG du 17 avril 1889, ANOM, GGI, B 6.

114 Télégrammes n° 118 du RGC au GG du 18 avril 1889, ANOM, GGI, B 6 et n° 185 de GG à Colonies, même jour, ANOM, GGI, B 5.

115 Dépêche n° 274 du GG au ministre du commerce du 20 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363.

116 Convention du 18 décembre 1881 in *Annuaire du Cambodge, op. cit.*, 1889, pp. 77-79 et décret du 6 mai 1882, *JORF*, 7 mai 1882, pp. 2041-2042.

117 A.-L. PONSARD, *La transaction administrative*, th. droit dactyl., Paris X, 2015, p. 22. Je remercie mon collègue Antoine Claeys de m'avoir procuré le texte de cette thèse.

118 CE, 23 décembre 1887, *De Dreux-Brézé, évêque de Moulins, Recueil*, pp. 842-847.

Représentant de l'autorité métropolitaine aux termes du décret du 17 octobre 1887 (art. 3), le résident général au Cambodge était donc parfaitement habilité à le faire. Il a d'ailleurs usé du terme « transaction » dans sa lettre du 30 juin 1888. De plus, toutes les conditions à remplir étaient réunies. Sans doute n'étaient-elles pas exactement celles prévues par le code civil par suite des adaptations qui résultent de la transposition de l'institution en droit administratif<sup>119</sup>, mais les traits communs l'emportent. Ainsi, s'agissait-il bien dans l'esprit de Champeaux de prévenir une contestation dont la probabilité était sérieuse au regard des enjeux financiers. Les concessions réciproques déjà posées par la doctrine contemporaine<sup>120</sup> étaient présentes : en contrepartie de l'abandon du cautionnement au roi et de la renonciation à toute réclamation adressée à l'un ou l'autre des gouvernements, les fermiers obtenaient de pouvoir continuer à faire jouer jusqu'au 14 mars 1889, sans être tenus par la moindre redevance et avec la garantie de la juridiction française. À la proposition écrite du résident général, Vadelet et Faraut répondirent par un courrier du même jour dans lequel ils déclaraient accepter sans aucune réserve l'arrangement proposé. Enfin, il y eut exécution de bonne foi entre le 1<sup>er</sup> juillet 1888 et le 28 septembre 1888. En définitive, revêtue de « l'autorité de la chose jugée en dernier ressort » (art. 2052 du code civil), la transaction conclue entre le protectorat et les concessionnaires ne pouvait être révoquée sans porter atteinte aux droits des associés<sup>121</sup>.

Pour examiner le recours présenté par Jourdan, Jacques Haussmann (1853-1938), neveu du célèbre préfet et chef de la 2<sup>e</sup> division des colonies, propose le 25 mars 1889 à Étienne, dont il est proche, de constituer une commission spéciale. Elle aurait pour tâche « d'apprécier la valeur juridique des arguments présentés » à l'appui de la réclamation<sup>122</sup>. Elle serait constituée de deux magistrats coloniaux alors en congés en France : Paul Étienne Mondot (1844-1912), conseiller à la cour d'appel de l'Indochine, qui en recevrait la présidence, et Pierre Auguste Baudin (1846- ?), juge-président du tribunal de première instance de Saïgon<sup>123</sup>. Leur seraient adjoints Léon Dancongnée (1842-1917), avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation<sup>124</sup> et deux fonctionnaires du bureau de l'Indochine, Robert Vasselle (1855-1921)<sup>125</sup> et Guy de Ferrières, ce dernier simplement appelé à remplir les fonctions de secrétaire<sup>126</sup>.

Le sous-secrétaire d'État approuve ce même 25 mars la proposition de son principal collaborateur. Il ne consulte pas Richaud qui ne sera mis au courant qu'à la mi-avril. Depuis l'entrée de Constans au gouvernement, sa révocation est imminente. La commission siège une première (et unique ?) fois le 29 mars. Pour elle, la question essentielle est la qualité à accorder à l'acte intervenu le 30 juin 1888 à l'initiative du résident général. Curieusement, elle estime que Champeaux a agi au

119 B. PLESSIX, « Transaction et droit administratif », in B. MALLET-BRICOUT et C. NOURISSAT (dir.), *La transaction dans toutes ses dimensions*, Paris, Dalloz, 2006, pp. 133-134.

120 Cf. par exemple le *Répertoire Dalloz*, V<sup>o</sup> Transaction, t. 42, 1<sup>ère</sup> partie, Paris, 1861, p. 642.

121 Ch. JOURDAN, *Pour les sieurs*, op. cit., pp. 9-14.

122 Rapport à Étienne du 25 mars 1889, Indo, NF, 2363.

123 Fiches respectives sur le site de l'annuaire rétrospectif de la magistrature.

124 Il était le grand-père de l'écrivain surréaliste Philippe Soupault. Cf. son dossier de la Légion d'honneur, AN, LH/653/11.

125 Vasselle avait séjourné en Indochine de 1883 à 1887, cf. son dossier de la Légion d'honneur, AN, LH/2676/93.

126 S'agit-il de Charles Prosper Henri Joseph (1862-1912), plus tard magistrat colonial ?

nom du roi du Cambodge et s'est obligé au nom du gouvernement français à assurer le fonctionnement du jeu jusqu'au 14 mars 1889. L'adhésion des fermiers a eu pour conséquence de créer un lien de droit. Il y a bien eu conclusion d'une transaction. Aussi, en interrompant la loterie avant l'échéance convenue, le protectorat n'a pas respecté ses engagements. La réclamation des sieurs Vandelet et Faraut est donc tenue pour bien fondée. La réparation, quant à elle, est envisagée à l'aune de l'article 1184 du code civil, à ceci près que le choix entre l'exécution ou l'indemnisation est laissé à la discrétion de l'autorité supérieure. Autre élément bizarre, la commission qui a pourtant sous les yeux l'ensemble de la correspondance échangée entre Paris, Saïgon et Phnom-Penh attribue au seul résident général l'arrêt anticipé du jeu, sans relever qu'il n'avait fait qu'exécuter les ordres reçus du département et relayés par le chef de l'Indochine<sup>127</sup>.

Le 13 avril, Jourdan, qui a appris la fin des travaux de la commission, presse le sous-secrétaire d'État de statuer, soit en permettant la reprise du jeu qui fonctionnerait pendant six mois consécutifs, soit en condamnant le gouverneur général de l'Indochine à verser 800 000 francs à Vandelet et Faraut. Ce total inclut le remboursement du cautionnement pour 150 000 francs et les frais d'installation de la loterie dans tout le Cambodge pour 200 000 francs. Il comprend également, sans donner lieu à chiffrage précis, le dédommagement du préjudice apprécié en termes de gain manqué, mais aussi de perte subie par suite des revendications qu'exerceront à l'encontre des adjudicataires les 53 sous-fermiers<sup>128</sup>. Outre que ce dernier aspect apparaît pour la première fois et ne pèsera pas peu dans le positionnement ultérieur de l'administration, les sommes expressément demandées sont exorbitantes. En 1888 comme en 1889, le cours de la piastre frôle les 4 francs sans jamais les atteindre. En avril 1889, il est même officiellement de 3,80 francs<sup>129</sup>, de sorte que le montant du cautionnement est en réalité de 112 165 francs et non de 150 000. Il a donc été majoré de 33,7%. De plus, quels peuvent bien être les frais d'installation de la loterie dans tout le Cambodge ? Vandelet et Faraut l'ont exploitée uniquement à Phnom-Penh, et s'en sont remis pour l'intérieur à des sous-concessionnaires, de l'aveu même de Jourdan.

Le 19 avril, l'avocat saïgonnais revient à la charge dans une nouvelle lettre où perçoit la complicité qui le relie à Étienne. Il y écrit que ses « clients ont pour eux la loi, l'équité et l'opinion de jurisconsultes [les membres de la commission] dont on ne peut suspecter ni l'honorabilité ni la haute compétence ». Il ne craint pas d'ajouter qu'Amédée de La Porte n'aurait pas adopté la posture qui a été la sienne s'il avait connu l'existence de la transaction du 30 juin 1888<sup>130</sup>. Le convoquer ainsi n'était sans doute pas du meilleur effet quand on sait toute la distance qui sépare le député des Deux-Sèvres de son homologue d'Oran, mais le courrier de Jourdan donne à penser que certains assurances lui ont prodiguées.

Néanmoins, désavouant les conclusions de la commission ad hoc qui a traité l'affaire sous un angle essentiellement civiliste, ce qui s'explique à l'évidence par sa

127 Conclusions non datées de la commission, ANOM, Indo, NF, 2363. La commission aurait statué à l'unanimité d'après SAUVEL, *Recours pour MM. Vandelet et Faraut, op. cit.*, p. 19, ANOM, Indo, NF, 2363.

128 Lettre de Jourdan à Étienne du 13 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363.

129 Arrêté GG du 6 avril 1889, BOIF, 1889, 1<sup>ère</sup> partie, n° 4, p. 306.

130 Lettre de Jourdan à Étienne du 19 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363.

composition, le conseil des ministres rejette la demande des fermiers par une décision non motivée du 26 avril 1889. Il leur accorde tout de même le remboursement intégral en quatre annuités égales de la somme de 29 517 piastres versée au trésor cambodgien pour cautionnement et frais divers. L'acceptation de cette décision vaudra renonciation à toute réclamation<sup>131</sup>. Devenu l'homme fort du moment, Constans n'a pas œuvré en faveur des requérants, la cause qu'ils défendaient étant impopulaire. La séquence est en outre à la liquidation du boulangisme qui mobilise toutes les énergies. Étienne n'a pas été plus sensible aux manœuvres de Jourdan. Mécontents, Vandelet et Faraut se pourvoient devant le Conseil d'État, le 20 juillet 1889<sup>132</sup>. Notification en est donnée au ministre le 22 octobre 1889<sup>133</sup>. L'affaire entre alors véritablement dans sa phase juridictionnelle.

## B. LE RECOURS DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT : MOYENS ET DISCUSSION

Bien que la recherche soit ici gênée par l'impossibilité d'accéder au fonds du Conseil d'État en raison de la fermeture actuelle du site de Fontainebleau, les pièces consultables aux Archives Nationales d'Outre-Mer permettent d'avoir une idée assez exacte des moyens avancés par chacune des parties. Pour les concessionnaires, l'information est sûre. Elle se fonde sur le mémoire déposé le 27 septembre 1889 par Édouard Sauvel (1845-1913), avocat aux conseils de 1876 à 1902, auteur de quelques études de droit colonial et qui allait se spécialiser dans la protection de la propriété intellectuelle<sup>134</sup>. Ce document ne s'écarte pas du factum de Jourdan, mais souligne en passant la parfaite régularité du contrat initial du 8 mai 1888<sup>135</sup>. Partant, la suppression de la ferme ne pouvait être obtenue qu'à l'amiable. Il était logique qu'elle aboutît à une transaction, dont l'exécution pure et simple est exigée en application de l'article 1134 du code civil.

Pour se prémunir contre toute fin de non-recevoir, l'implication permanente de l'administration française doit être une nouvelle fois démontrée. Un argument nouveau est employé : Norodom n'a pu affermer en fait qu'avec l'assentiment du protecteur, devenu de droit maître de l'ensemble des revenus du royaume depuis la convention de 1884 – c'est interpréter de manière extensive son article 3. Telle est la raison fondamentale de l'approbation par le résident général du contrat du 8 mai. Pour le reste, Sauvel pointe à son tour les différents engagements pris par le représentant de l'autorité tutélaire : celui de rembourser le cautionnement aux fermiers, mentionné dans la lettre du 27 juin à Norodom, lettre que ne possédait pas Jourdan ; celui de leur permettre de faire jouer jusqu'au 14 mars 1889, à titre de compensation et avec garanties, consacré par la transaction du 30 juin. L'avocat parisien relève le décalage relatif au cautionnement afin de mieux insister sur l'esprit de conciliation de ses clients : ils n'ont pas exigé l'application des dispositions

131 Lettre d'Étienne à Jourdan du 26 avril 1889, ANOM, Indo, NF, 2363, reproduite in É. SAUVEL, *Recours pour MM. Vandelet et Faraut, op. cit.*, p. 21.

132 Cf. le premier visa de l'arrêt du 18 décembre 1891 dans sa version manuscrite, ANOM, Indo, NF, 2363.

133 Notification du président de la section du contentieux au ministre du commerce du 22 octobre 1889, ANOM, Indo, NF, 2363.

134 On trouvera des informations sur sa vie dans son dossier de la Légion d'honneur, AN, LH/2468/47. Le mémoire de Sauvel fournit en grande partie le fond de l'article de *La Gazette des tribunaux*, 21 et 22 décembre 1891, p. 1248, consacré à l'arrêt du Conseil d'État.

135 É. SAUVEL, *Recours pour MM. Vandelet et Faraut, op. cit.*, passim, ANOM, Indo, NF, 2363.

énoncées dans le courrier du résident général au roi ; ils ont renoncé à être directement indemnisés de cette perte parce qu'ils étaient animés d'un « patriotique respect pour les désirs du gouvernement français ».

Sauvel revient également sur la procédure suivie par les fermiers. Après Jourdan, il a à justifier la saisine directe des autorités métropolitaines. Pour écarter la compétence du conseil du contentieux de Saigon, il met en avant l'origine étrangère du litige et la théorie du ministre-juge (« le juge de droit commun en matière administrative est le ministre », écrit-il) qui vit ses derniers instants. Déjà largement écornée depuis les débuts de la III<sup>e</sup> République, elle sera bientôt condamnée par l'arrêt *Cadot* (13 décembre 1889), rendu quelques semaines à peine après l'introduction du pourvoi de Vandelet et de Faraut<sup>136</sup>. L'avocat cite à l'appui de son point de vue l'opinion de Laferrière qui ne paraissait pas ici décisive<sup>137</sup> et deux arrêts du Conseil, l'un du 9 avril 1873, l'autre du 21 mai 1880<sup>138</sup>. Au vrai, le second seul pouvait être utilement invoqué qui, en l'absence de règles attribuant expressément compétence au conseil de préfecture ou, par assimilation, au conseil du contentieux, réservait celle-ci au ministre. Cependant, plutôt que d'actionner le gouverneur général de l'Indochine, n'aurait-il pas mieux valu contester la décision ministérielle elle-même, prescrivant l'interruption du jeu, ce qui eût suffi à rendre incompetent le conseil privé de Cochinchine<sup>139</sup>. Sauvel pourrait bien avoir été lié ici par le choix opéré en amont par son confrère saïgonnais qu'il lui était difficile de déjuger. Quoi qu'il en soit, le refus du conseil des ministres de faire droit à la requête des concessionnaires permet sans obstacle de solliciter la haute juridiction administrative. Qu'une réponse collective et défavorable ait été apportée par le gouvernement n'est pas surprenant : tout dédommagement aurait pu le mettre en difficulté, comme en témoignent les débats parlementaires de juillet 1888 et de juin 1889. Il était préférable d'éviter un tel risque et de s'en rapporter au juge.

À celui-ci, il est demandé de pouvoir exploiter une nouvelle fois le jeu pour une période de six mois, le sixième mois tenant lieu de dommages-intérêts. À défaut, les fermiers réclament cinq mois d'exploitation et une somme de 200 000 francs. Si le Conseil d'État ne veut accueillir aucune de ces demandes, qu'il fasse alors application des articles 1142 et 1149 du code civil et leur alloue 800 000 francs, à savoir 500 000 au titre des gains manqués et 300 000 à celui des pertes subies. De façon très subsidiaire, qu'il ordonne le remboursement de l'intégralité du cautionnement.

La teneur de la réplique du ministre des colonies et du gouverneur général de l'Indochine n'est connue que par la critique qu'en fera Sauvel dans des observations additionnelles à son recours et par les considérants de l'arrêt du 18 décembre 1891. Son élaboration semble avoir traîné. Le 12 juillet 1890, le président de la section du contentieux devra rappeler au ministre l'instance pendante<sup>140</sup>. Dans l'intervalle, le

136 Gr. BIGOT, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, pp. 204-207 et « La théorie du ministre juge : endoscopie d'une fiction juridique », Gr. BIGOT et M. BOUVET (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Paris, Litec, 2006, pp. 229-241.

137 É. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1887-1888, t. 2, p. 180.

138 *Remi de Montigny, Recueil*, 1873, pp. 326-328 et *Vitalis*, 1880, pp. 476-480.

139 J.-X. BRÉMOND, *Traité théorique et pratique de la compétence administrative*, Paris, Larose, 1894, p. 70.

140 Lettre du président de la section du contentieux au ministre du commerce du 12 juillet 1890, ANOM, Indo, NF, 2363.

département a cherché à éprouver la détermination des requérants. En janvier 1890, il interroge à ce sujet Piquet, successeur de Richaud à la tête de l'Indochine, qui confirme leur intention de poursuivre l'action engagée<sup>141</sup>. Consulté par le gouverneur général, le résident supérieur au Cambodge révèle en outre un fait nouveau, à même selon lui de motiver la remise de l'affaire en attendant qu'une enquête approfondie soit conduite : Vadelet et Faraut ont abusé les sous-concessionnaires qui ont payé d'avance « pour une longue période », certains même l'ayant fait après que les fermiers eurent été avisés de la résiliation, et n'ont jamais été remboursés malgré leur insistance. Afin d'obtenir justice, plusieurs d'entre eux se sont tournés vers le tribunal mixte, juridiction instituée en 1863 pour trancher les contestations entre Français et indigènes et placée dans la dépendance du protectorat<sup>142</sup>. Or Champeaux a donné ordre au président dudit tribunal, son délégué, de classer sans suite les plaintes déposées. En définitive, ce sont les sous-fermiers qui, seuls, ont supporté les pertes résultant de la suppression du jeu<sup>143</sup>.

Étienne voit immédiatement l'intérêt d'une telle révélation dont l'utilité lui apparaît toutefois accessoire. Ses services ont en effet conclu au rejet de la requête. Ce n'est que dans l'éventualité où le Conseil d'État admettrait le principe d'une indemnisation que les informations glanées pourraient être capitales. À titre conservatoire, des investigations locales susceptibles de cerner au mieux la réalité du préjudice et de confirmer l'attitude de l'ancien résident général sont ainsi décidées<sup>144</sup>. Elles ne seront pas faciles.

La raison majeure en est que les pièces les plus intéressantes ne se trouvent plus dans les archives du protectorat. Elles ont été confiées à Marquant, président du tribunal mixte, quelques jours avant qu'il ne prenne le paquebot pour la métropole, en juin 1890. Un extrait du rôle de décembre 1888 et janvier 1889 livre néanmoins quelques indications : les noms de six plaignants asiatiques y apparaissent pour des demandes qui s'élèvent à un total de 12 165 piastres (environ 46 000 francs)<sup>145</sup>. Au-delà, les responsables locaux sont contraints d'avouer leur relative impuissance<sup>146</sup>. L'enquête de terrain doit repartir de zéro. Conduite par le commissaire de police de Phnom-Penh, elle n'en aboutit pas moins, après une série d'auditions dont celle d'un comptable des deux associés, à des résultats significatifs. L'exploitation directe du jeu par les fermiers dans la capitale et sa banlieue a rapporté 130 000 piastres (près de 500 000 francs), déduction faite du cautionnement. De plus, ils ont retiré de la sous-location aux Chinois dans l'intérieur du royaume la somme de 55 713 piastres (près de 212 000 francs). Elle correspond à un acompte exigé d'eux couvrant entre neuf et dix mois de loyer alors que le fonctionnement de la loterie ne dépassa pas quatre mois et demi. Aucun remboursement n'ayant été effectué aux sous-conces-

141 Dépêche n° 219 du GG au sous-secrétaire d'État du 13 mars 1890, ANOM, GGI, 9429 et Indo, NF, 2363.

142 Cf. A. BLAZY, *L'organisation judiciaire en Indochine française, 1858-1945*, Toulouse, P.U. Toulouse I Capitole, 2014, t. 1, pp. 447 et suiv.

143 Dépêche n° 31 du RSC au GG du 18 février 1890, ANOM, GGI, 9429 et Indo, NF, 2363. Le décret du 9 mai 1889 supprime la résidence générale au Cambodge et lui substitue une résidence supérieure.

144 Dépêche n° 89 du sous-secrétaire d'État au GG du 25 avril 1890, ANOM, Indo, NF, 2363.

145 Lettre du président du tribunal mixte au RSC du 26 juin 1890 et pièces annexées, ANOM, GGI, 9429.

146 Dépêches n° 9 du RSC au GG du 27 juin 1890, ANOM, GGI, 9429 et n° 572 du GG au sous-secrétaire d'État du 11 juillet 1890, ANOM, Indo, NF, 2363.



sionnaires *prorata temporis*, Vandelet et Faraut ont finalement réalisé un bénéfice net de 185 713 piastres (plus de 700 000 francs)<sup>147</sup>.

De son côté, à la demande du gouverneur général, la Rue Royale tente d'obtenir de Marquant des informations sur le sort des documents introuvables. Ce dernier fait savoir qu'il les a remis, la veille de son départ, au résident supérieur au Cambodge. Ils sont donc dans les bureaux du protectorat<sup>148</sup> ! Huyn de Vernéville le nie, qui pense que le président du tribunal mixte les a emportés en France, par mégarde ou pour se couvrir si sa responsabilité venait à être engagée pour déni de justice<sup>149</sup>. Le sous-secrétaire d'État pense sortir de l'imbroglio en interrogeant Marquant sur l'enquête cambodgienne dont les conclusions viennent de lui être communiquées. L'intéressé les corrobore dans une note datée du 27 octobre 1890. Il y rappelle sa participation à la commission instituée par Champeaux deux ans plus tôt – sans rien dire du rapport qu'il avait alors rédigé – et déclare, confortant l'opinion du résident supérieur, que les 55 713 piastres versées par les sous-fermiers sont un minimum, à majorer de 15 ou 20 000 piastres, toutes les victimes ne s'étant pas manifestées. Il est également d'accord sur l'ampleur des gains, « tout le monde jouant avec passion » dans la capitale khmère. Enfin, il expose avoir reçu pour consigne du résident général de l'époque de ne pas juger le procès intenté par les Chinois à Vandelet et Faraut pour des raisons, estime-t-il, dont il n'a pas à apprécier la valeur<sup>150</sup>.

En parallèle, l'administration a préparé sa défense dont la charge est assumée par Léon Dancongnée, membre de la commission créée par Étienne en mars 1889 et qui représente habituellement le ministre de la marine devant le Conseil d'État. Pour ses écritures, déposées le 20 juillet 1890, il peut s'appuyer sur un rapport très éclairant dont Haussmann paraît être l'auteur. Dans un premier point, ce texte met l'accent sur l'invalidité du contrat conclu entre le roi et Vandelet et Faraut, contrat normalement régi par le droit français aux termes du décret du 17 septembre 1882 (art. 2) et de l'arrêté du gouverneur de la Cochinchine du 10 mai 1883 (art. 1<sup>er</sup>)<sup>151</sup>. Or celui-ci a été passé au mépris des articles 6, 1964 à 1967 du code civil et de l'article 410 du code pénal. C'est pour purger une telle illégalité et afin d'engager la responsabilité morale du gouvernement français que l'approbation du résident général, « dupe de la machination », a été stipulée. C'est aussi la raison pour laquelle les fermiers se sont tournés vers l'État au lieu de s'adresser au conseil du contentieux de la Cochinchine, en accordant une importance démesurée à la convention initiale, nulle de plein droit, et à la transaction, intervenue de la seule autorité de Champeaux, à l'encontre des instructions reçues.

Constans l'avait déclaré lors de sa discussion avec Norodom : l'administration française ne devait s'immiscer en rien dans la matière, ce qui se conçoit aisément dans la mesure où elle n'y avait aucun intérêt. L'a-t-elle fait valablement ? Le chef de la 2<sup>e</sup> division du sous-secrétariat d'État en doute dans la mesure où le contrat du 8 mai 1888 mettait à la charge du protectorat tous les dangers, réservant au roi et aux concessionnaires tous les bénéfices. Aussi faut-il minorer la portée de l'engagement

147 Dossier Affaire des 36 bêtes (p.-v. d'auditions), Phnom-Penh, 19 août 1890, et dépêche n° 721 du GG au sous-secrétaire d'État du 4 septembre 1890, ANOM, Indo, NF, 2363.

148 Dépêche n° 796 du sous-secrétaire d'État au GG du 30 août 1890, ANOM, Indo, NF, 2363. Marquant affirmera dans la note citée plus loin les avoir laissées à l'archiviste du protectorat en présence du résident supérieur. Elles seront retrouvées ultérieurement.

149 Dépêche n° 9 du RSC au GG du 27 juin 1890, ANOM, GGI, 9429.

150 Note de Marquant du 27 octobre 1890, ANOM, Indo, NF, 2363.

151 BOC, 1882, n° 10, p. 437 et 1883, n° 5, p. 230.

pris par le résident général. La ratification avait si peu de valeur que l'intéressé, jusqu'à sa mort, nia avoir signé ! À l'avenant, il n'avait aucun mandat pour transiger au nom de l'administration. Ces différents errements ayant été imputés à l'état de santé de Champeaux, le seul réellement engagé auprès des concessionnaires, en droit comme en fait, était le roi du Cambodge qu'il aurait fallu actionner devant le conseil de Saïgon.

Quant à la suppression elle-même du jeu par la France, elle procède implicitement de la convention de 1884 qui lui impose le maintien de l'ordre public, Norodom de son côté acceptant par avance toutes les réformes proposées par la puissance protectrice. La réalité du péril n'était pas contestable. Il y avait lieu de réagir sans tarder. Enfin, les prétentions des requérants sont exagérées au regard des gains obtenus pendant la période d'exploitation – même si les chiffres prétendument empruntés par Haussmann au mémoire de Sauvel sont erronés<sup>152</sup>.

Dans quelle proportion Dancongnee a-t-il employé les éléments fournis par le haut fonctionnaire ? Il les a peu utilisés, semble-t-il, préférant soulever deux fins de non-recevoir inédites. Selon lui, le pourvoi est irrecevable au motif que la décision attaquée a été prise par le conseil des ministres qui « n'est pas une autorité administrative ressortissant au Conseil d'État », et qu'elle « a été rendue à la suite et en exécution d'actes intervenus en matière diplomatique et internationale », échappant par là à toute réclamation contentieuse<sup>153</sup>. De façon subsidiaire, le montant de l'indemnisation, si elle était accordée, devrait être négocié directement entre les parties et non fixé par la haute juridiction, pour parvenir à un chiffre réaliste<sup>154</sup>. C'est à ce seul titre qu'on peut apparemment mesurer l'influence des travaux d'Hausmann, la formule permettant aussi de tenir compte des résultats de l'enquête diligentée au Cambodge qui ne seront connus qu'en octobre 1890.

Sauvel répond le 28 janvier 1891 aux moyens avancés par son confrère au nom du ministre des colonies et du gouverneur général de l'Indochine. Concernant la nature de la décision attaquée, il juge spécieuse l'argumentation déployée. Le conseil des ministres est bien à l'origine d'une décision puisque son acceptation par les fermiers aurait eu pour effet d'engager les finances de l'État. S'il n'a pas de compétence propre, il l'emprunte à chacun de ses membres. Le procédé est courant lorsque la mesure intéresse la politique du gouvernement tout entier. En outre, la qualification d'acte de gouvernement ne peut être retenue ni pour la transaction ni pour l'acte interruptif du jeu qui relèvent de la seule administration. L'avocat tire de la convention diplomatique de 1884 la conséquence que la France possède, du fait même de son protectorat, des droits souverains et des pouvoirs administratifs au Cambodge. Certaines des remarques émises sur ce point font mouche : lorsqu'il cite Constans, expliquant aux députés que les Français étaient maîtres des finances du royaume, même de la ferme des jeux ; lorsqu'il rappelle le rôle de Champeaux ; lorsqu'il évoque la modification de l'article 410 du code pénal qui traduit l'emprise du colonisateur sur les jeux dans toute l'Indochine<sup>155</sup>. Pourtant, le point faible de sa démonstration réside dans son fondement même : l'instrument du 17 juin 1884.

152 Brouillon, sans titre ni date, ANOM, Indo, NF, 2363.

153 Cf. le second visa de l'arrêt *Vnadelet et Faraut*, *Recueil*, 1891, p. 767 et É. SAUVEL, *Recours pour MM. Vnadelet et Faraut*, *op. cit.*, « Observations additionnelles », pp. 1-9.

154 *Ibid.*, p. 10.

155 *Ibid.*, pp. 1-9.

### C. L'ARRÊT DU 18 DÉCEMBRE 1891 : LE REJET DES PRÉTENTIONS DES FERMIERS

Le Conseil d'État examine l'affaire le 11 décembre 1891, soit plus de deux ans après l'introduction du recours. La séance est présidée par Abel Berger (1818-1914), président de la section du contentieux. Le rapporteur est Émile Mayniel (1843-1918)<sup>156</sup>. La fonction de commissaire du gouvernement est assurée par Octave Le Vavas seur, baron de Précourt (1846-1912)<sup>157</sup>. Ses conclusions vont fortement inspirer le jugement. Elles ont pour pivot les deux fins de non-recevoir opposées par l'État qui sont tour à tour analysées. La position adoptée vis-à-vis des mesures émanant du conseil des ministres paraît trop absolue. Sur ce point Sauvel a été entendu. Certes, de l'avis général, ledit conseil est un organe politique et gouvernemental qui ne prend pas en son nom propre de décisions exécutoires<sup>158</sup>, mais en ce cas aurait-il été fondé à rejeter la demande formée par Vandelet et Faraut tout en leur accordant le remboursement du cautionnement ? De plus, en présence d'actes d'une certaine gravité, le ministre concerné a pour habitude de chercher l'assentiment de ses collègues<sup>159</sup> et l'usage semble bien avoir été suivi ici. Ayant aperçu les limites du raisonnement de Dancongnée, Le Vavas seur préfère rappeler que le conseil des ministres peut être investi de la compétence exécutive en cas de vacance de la présidence de la République (art. 7 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875) et que les décrets sur lesquels il est appelé à délibérer<sup>160</sup> sont susceptibles d'être déferés au juge administratif. Si le Conseil d'État ne saurait accueillir le moyen allégué par les défendeurs, l'implication de l'institution gouvernementale a au moins le mérite de « faire ressortir le caractère politique de la mesure prise »<sup>161</sup>.

Politique, elle l'est assurément car son registre est celui des relations internationales. Le commissaire du gouvernement accueille donc favorablement le deuxième argument et déplore le style de la lettre de Champeaux du 30 juin 1888 : elle n'a pas été rédigée avec la prudence nécessaire et fait intervenir à tort les autorités françaises. L'appréciation confirme la responsabilité d'un acteur qui, à aucun moment, n'aura été à la hauteur des enjeux pourtant très relatifs du dossier.

Le Vavas seur rappelle que le Cambodge est placé sous protectorat français depuis les traités des 11 août 1863 et 17 juin 1884 et que si le roi a conservé une partie des prérogatives souveraines, la puissance tutélaire s'est réservé les pouvoirs de haute police, de juridiction et d'administration. À preuve, un tribunal français a été institué à Phnom-Penh et le contentieux administratif est vidé à Saigon ; les impôts sont perçus par des agents européens<sup>162</sup>. Partant, les actes accomplis par les représentants de la France dans le royaume khmer relèvent de la catégorie des actes

156 R. DRAGO et alii, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État*, Paris, Fayard, 2004, p. 304. Mayniel présidera plus tard la section du contentieux.

157 Nommé auditeur en 1869, il devient maître des requêtes en 1875 et exerce les fonctions de commissaire du gouvernement à partir de 1879, cf. son dossier de la Légion d'honneur, AN, LH/1625/30 et R. DRAGO et alii, *Dictionnaire*, op. cit., p. 291.

158 M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 10<sup>e</sup> éd. 1921, pp. 190-191.

159 H. BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1900, p. 102.

160 On en trouve la liste par ex. dans M. HAURIOU, *Précis*, op. cit., p. 191, note 1.

161 Conclusions du commissaire du gouvernement, *Recueil*, 1891, p. 766.

162 *Ibid.*, p. 765.

de gouvernement, soit directement par leur nature diplomatique, soit directement et indirectement parce qu'ils participent de la haute police dont l'origine se trouve dans l'instrument établissant le protectorat. Ils échappent par conséquent à tout recours. Sur ce point, la jurisprudence du conseil d'État n'a jamais varié.

Ces principes sont applicables à l'espèce. D'une part, le contrat concédant le monopole du jeu, conclu le 8 mai 1888, n'a lié que le monarque indigène, le résident général se bornant à donner une approbation qui a pris la forme d'un simple visa. De l'autre, la suppression des 36 bêtes est le résultat de l'action diplomatique de la France et n'a été acquise qu'après entente avec Norodom. La lettre de Champeaux du 30 juin 1888 s'est contentée d'en donner communication à Vadelet et Faraut. Elle peut d'autant moins être assimilée à une transaction, en dépit des maladresses de rédaction, que toute promesse ou prétendue promesse faite par un agent de l'État dans une matière placée en dehors du domaine du contentieux n'ouvre pas droit à réclamation. Il ressort de cela qu'aucun contrat administratif n'a jamais été conclu. Aussi le recours des concessionnaires est-il dénué de toute base. Il l'est également dans la mesure où, si l'autorisation temporaire d'exploitation a bien été écourtée par le ministre français, elle l'a été par suite de l'accord antérieur intervenu entre les deux gouvernements. Pour toutes ces raisons, la requête doit être rejetée<sup>163</sup>.

Plusieurs journaux rendent compte assez sobrement de l'audience, relayant sans doute une dépêche de l'agence Havas. *Le Petit parisien* fait exception, dans lequel, en une, le député boulangiste Charles-Ange Laisant (1841-1920), alias Jean Frolo, décrit le jeu et le moyen le plus courant de frauder employé par le fermier<sup>164</sup>. Une semaine plus tard, le 18 décembre 1891, le Conseil d'État déboute Vadelet et Faraut en se rangeant aux conclusions de Le Vasseur de Précourt. Dans son arrêt, il nie l'existence d'une transaction entre les requérants et l'administration qui aurait eu pour effet de conférer à l'autorisation provisoire d'exploiter valeur d'engagement. Il affirme que la disparition de la loterie procède de la volonté commune de la puissance tutélaire et du monarque protégé et que l'abrégement du délai initialement déterminé, motivé par des considérations d'ordre public, relève des pouvoirs de haute police dérivant des traités de protectorat. Finalement, aucun des actes mis en cause n'est susceptible d'être discuté par voie contentieuse devant les juges du Palais-Royal<sup>165</sup>.

L'arrêt illustre la double dimension de l'acte de gouvernement, même si la notion de protectorat vient en définitive couvrir d'un manteau uniforme une réalité disparate. De façon péremptoire, un tel habillage permettait de faire l'économie d'une discussion trop serrée en évacuant le doute au prix d'une ambiguïté. Deux faits sont ici distingués par le Conseil d'État, qui s'inscrivent respectivement dans l'un et l'autre des registres de l'acte de gouvernement. D'abord, la suppression de la loterie des 36 bêtes. Elle résulte d'un accord de nature diplomatique intervenu entre le roi et le gouvernement français, le 27 juin 1888, dont communication et communication seulement a ensuite été donnée aux fermiers par les deux parties, le souverain indigène, le 28, et le résident général au Cambodge, le 30. Ensuite, le sursis à la fermeture, initialement prononcé pour huit mois et demi par le même courrier

163 *Ibid.*, pp. 767-768.

164 *Le Petit parisien*, 14 décembre 1891, p. 1. Cet article est largement repris par *La Presse*, 16 décembre 1891, p. 1.

165 Dernier considérant de l'arrêt du 18 décembre 1891, *Recueil*, pp. 768-769. Une version intégrale de l'arrêt, bien plus complète quant aux visas que celle du *Recueil*, se trouve aux ANOM, Indo, NF, 2363.

du résident général du 30 juin annonçant l'arrangement conclu, et ramené à trois mois et demi par un télégramme du sous-secrétaire d'État du 25 septembre dont les concessionnaires ont été informés le 29 par le chef du protectorat. Sur ce point, il n'y a pas eu d'entente avec le monarque protégé. La puissance tutélaire a décidé de sa propre initiative, mettant en œuvre les pouvoirs de haute police qui lui ont été conférés par les traités de 1863 et 1884, lesquels entraînent à l'époque dans la catégorie des actes de gouvernement<sup>166</sup>.

Un tel raisonnement n'est pas exempt de failles. Bien qu'elle emporte globalement l'adhésion, la motivation de l'arrêt prête le flanc à une critique limitée qui ne suffit pas toutefois à en invalider le dispositif puisque les mesures de haute police ont longtemps échappé à toute censure juridictionnelle<sup>167</sup>. C'est, en premier lieu, que l'autorisation provisoire d'exploiter était déjà inscrite dans la convention du 27 juin 1888. On y lit sans équivoque : « ... l'administration du gouvernement [khmer] accorde aux fermiers le jeu des trente-six bêtes depuis le commencement jusqu'au 14 mars qui tombe à la nouvelle année chinoise et après cette date ils cesseront »<sup>168</sup>. Pour la remettre en cause, il aurait donc fallu le consentement de Norodom, que le protectorat se garda bien de consulter. Aussi importait-il tout à la fois de passer sous silence cette stipulation, absente du jugement, et de mobiliser l'argument de la « haute police », le seul à même de justifier la décision ministérielle d'interruption prématurée du 25 septembre 1888, en l'appliquant au surplus à la mesure de sursis dont le fondement est présenté, de manière abusive, comme situé dans la lettre du 30 juin. Dans son commentaire publié en 1893, Hauriou volera au secours du juge administratif, expliquant que la France, détentrice au Cambodge de pouvoirs de police, aurait pu se dispenser d'associer Norodom à la suppression du jeu ; elle ne l'a fait, se plaçant sur le terrain des relations interétatiques, que pour éviter que les concessionnaires ne lui réclament une indemnité<sup>169</sup>.

Néanmoins, il était impossible à la haute juridiction de suivre sans dévier la position défendue par l'administration qui se bornait à exciper du caractère international des mesures prises dans l'espèce. Celle mettant fin à l'autorisation provisoire d'exploitation, parce qu'arrêtée par le seul ministre français de la marine et des colonies, peinait à rentrer dans la rubrique des actes diplomatiques ; elle ne relevait pas *stricto sensu* de l'exécution des traités, qu'on en considérât la traduction dans l'ordre interne ou international<sup>170</sup>. La section du contentieux choisit donc d'emprunter aux conclusions du commissaire du gouvernement la référence à la haute police, laquelle se rattache à la compétence intérieure de chaque État dont le royaume asiatique s'était dépouillé au profit de la puissance tutélaire lors de la signature des conventions d'assujettissement. Hauriou confortera d'ailleurs cette manière de voir dans sa note en énonçant les trois conditions de la dépendance : abandon de la compétence extérieure, abandon de la juridiction sur les nationaux

166 Cf. É. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1896, t. 2, pp. 35 et suiv.

167 A. MESTRE, *Le Conseil d'État protecteur des prérogatives de l'administration*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 108-113.

168 Lettre du RGC à Norodom du 27 juin 1888, ANOM, GGI, 9429.

169 M. HAURIUO, S., 1893, III, p. 130.

170 P. DUEZ, *Les actes, op. cit.*, pp. 62-66.

de l'État protecteur et prise en charge de l'administration intérieure afin d'aider au développement du pays assujetti<sup>171</sup>.

Pourtant, la démarche n'était pas à même de convaincre pleinement et le célèbre professeur toulousain ne le fut pas. C'est, en second lieu, que si l'irrecevabilité du recours pouvait être la conséquence logique de l'exercice des pouvoirs du gouvernement en matière internationale, l'argument tiré de la mise en œuvre de la haute police était plus fragile, à telle enseigne qu'il eût été préférable sur ce point que la juridiction se positionnât sur le fond. Dans un protectorat, en effet remarquera Hauriou sans aller plus loin, quand la mainmise étrangère devient plus étroite, les prérogatives de police « ne restent peut-être pas toujours de nature diplomatique »<sup>172</sup>. Le Vavasseur de Précourt le reconnut lui-même dans les conclusions présentées en février 1893 sur l'arrêt *Thubé-Lourmand*, déclarant que l'affaire des 36 bêtes renfermait en fait deux questions, l'une internationale qui échappait à l'action du Conseil d'État, et l'autre relative aux « pouvoirs de haute police du gouvernement français dans le protectorat du Cambodge », pour laquelle une semblable conclusion ne s'imposait pas<sup>173</sup>. Et de fait, sur ce point, il y eut bien examen par la juridiction, au rebours de ce qu'écrivit un peu vite Hauriou. Les observations du commissaire du gouvernement et l'arrêt lui-même, mis en perspective, le révèlent incidemment. Ce sont bien « des considérations d'ordre public » qui ont porté l'administration française à ramener l'échéance au 15 octobre 1888, constate le juge, lesquelles sont détaillées par Le Vavasseur : la loterie est « une cause de démoralisation et de troubles » dans une région où la passion du jeu est excessive ; elle prête à la fraude, l'animal gagnant étant connu à l'avance des fermiers ; elle favorise par trop le banquier<sup>174</sup>. Sauvel avait d'ailleurs pressenti tardivement le danger. Dans son mémoire en réplique, dénonçant « une campagne engagée contre un haut fonctionnaire par une personnalité qui ambitionnait sa place », il n'avait pas hésité à accabler Richaud, accusé de vouloir nuire à Constans et pour ce faire prêtant aux 36 bêtes des inconvénients imaginaires, à la suite de Leriche. Tout cela était de la plus haute fantaisie, prétendait-il, comme le prouvait la contre-pétition adressée au résident général en septembre 1888 par 252 personnes, vantant les mérites d'un jeu qui stimulait l'activité économique et le commerce<sup>175</sup>.

Sur ce chapitre, les craintes exprimées localement et relayées en métropole par le sous-secrétaire d'État ainsi que par une partie des journaux ont prévalu sur les propos lénifiants des fermiers et de leurs alliés. Plusieurs colons avaient attiré l'attention sur les méfaits du jeu, néfaste pour la famille autochtone comme pour l'industrie. Adhémar Leclère (1853-1917), l'un des meilleurs connaisseurs de la civilisation khmère contemporaine, devait le confirmer en 1894, rejetant l'assertion selon laquelle les 36 bêtes favorisaient le travail « parce que les indigènes travaillaient pour pouvoir jouer avec le produit de leur travail »<sup>176</sup>. Depuis Phnom-Penh, le correspondant anonyme de *La Liberté coloniale* avait annoncé au contraire une

171 M. HAURIOU, S., 1893, III, pp. 129-130.

172 *Ibid.*, p. 130.

173 CE, 10 février 1893, *Thubé-Lourmand*, *Recueil*, p. 114.

174 Dernier considérant de l'arrêt et conclusions du commissaire du gouvernement, *Recueil*, 1891, respectivement p. 769 et p. 765.

175 É. SAUVEL, *Recours pour MM. Vadelet et Faraut*, *op. cit.*, « Observations additionnelles », pp. 10-13. Cette contre-protestation n'a pas été retrouvée aux ANOM.

176 *Recherches sur le droit public des Cambodgiens*, Paris, Challamel, 1894, p. 316. La formule est citée par le commissaire du gouvernement dans ses conclusions, *Recueil*, 1891, p. 765.

recrudescence des vols destinés à alimenter la passion dévorante des Cambodgiens, des Chinois et des Annamites<sup>177</sup>.

De surcroît, le risque d'escroquerie était réel. Dans le schéma le moins dommageable au public, celui retenu par le commissaire du gouvernement dans sa présentation, la bête gagnante était déterminée avant l'ouverture des paris. Les employés pouvaient donc orienter le choix des joueurs vers d'autres animaux, mais non remettre en cause le résultat du tirage. Le rapport n'en était pas moins substantiel pour les concessionnaires puisque les gagnants ne percevaient que 30 fois la mise, voire seulement 29 fois d'après certains<sup>178</sup>. Reste cependant, selon l'usage perdurable attesté par plusieurs témoignages tant au Vietnam qu'au Cambodge, que la bête gagnante était fréquemment choisie après la clôture du jeu : celle qui avait recueilli le plus petit nombre de mises était élue, personne à l'exception du banquier ne connaissant le montant des mises placées sur les autres animaux<sup>179</sup>.

Cependant, en justifiant l'action de l'administration française au Cambodge par le souci de préserver la sûreté intérieure du royaume, le Conseil d'État aurait pu plus clairement, sur la base d'une distinction admise en métropole depuis l'arrêt *Pelletier* de 1873, séparer la décision de principe des mesures d'exécution. Si la première était insusceptible de recours, il n'en était pas de même des secondes<sup>180</sup>. En transposant ce schéma, il lui aurait été possible, tout en refusant de s'interroger sur l'opportunité de la suppression des 36 bêtes, d'examiner la question épineuse de l'abrégement du délai. Il n'a pas souhaité s'engager dans cette voie, peut-être embarrassé par les informations contradictoires qu'il avait sous les yeux, l'attitude qui avait été celle de Constans et surtout de Champeaux donnant à penser que les hauts fonctionnaires locaux eux-mêmes étaient aussi divisés sur le sujet que les colons, si l'on reconnaît quelque crédit à la contre-protestation citée par Sauvel. D'autant que trancher en faveur des fermiers, en autorisant de nouveau le jeu pour cinq ou six mois, revenait à affirmer son innocuité et par suite atteignait la mesure de fermeture elle-même dont la légitimité aurait été affaiblie. Au total, telle semble être la raison pour laquelle le juge ne poussa pas le raisonnement jusqu'au bout, préférant s'abriter derrière la notion même de protectorat, en dépit des réserves qu'allait énoncer Hauriou.

Contre toute attente, l'arrêt du 18 décembre 1891 ne met pas un terme définitif aux revendications de Vandelet et Faraut. Le revers judiciaire digéré, les voilà qui, à la mi-mai 1892, par l'intermédiaire de Sauvel, sollicitent du nouveau sous-secrétaire d'État aux colonies, Émile Jamais (1856-1893), l'application de la décision du 26 avril 1889. Ils demandent le paiement des deux annuités échues (1<sup>er</sup> juillet 1890 et 1<sup>er</sup> juillet 1891) et plaident qu'il y aurait même avantage, pour l'administration comme pour eux (on s'en doute !), à ce que les deux dernières soient versées en même temps que les précédentes<sup>181</sup>. Un courrier du député niçois Alfred Borriglione (1841-1902)

177 Lettre du Cambodge, *La Liberté coloniale*, 7 août 1888, p. 5.

178 Selon le correspondant au Cambodge de *La Liberté coloniale*, *ibid.*

179 *Le Gaulois*, 1<sup>er</sup> juillet 1888, p. 2. Une pratique similaire est signalée par J. LAFFITTE au Vietnam, *La vérité sur le Tonkin, l'Annam, le Cambodge et la Cochinchine*, Paris, Challamel, 1888, pp. 30-31.

180 M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Paris, Larose, 4<sup>e</sup> éd., 1900, t. 1, p. 298. G. DUFOUR, *Traité général de droit administratif*, Paris, Marchal et Billard, 3<sup>e</sup> éd., 1901, t. XI, supplément par H. TAUDIÈRE, pp. 6-7.

181 Lettre de Sauvel au sous-secrétaire d'État du 14 mai 1892, ANOM, Indo, NF, 2363.

soutient cette requête, preuve s'il en est que Faraut, alors présent à Paris et se proposant d'encaisser lui-même la somme, dispose d'un réseau solide dans les Alpes-Maritimes<sup>182</sup>. Les services du sous-secrétaire élaborent immédiatement une note destinée à éclairer Jamais. Après avoir rappelé les grandes étapes du différend, elle fait ressortir le caractère discutable du droit avancé par les fermiers dans la mesure où la décision du conseil des ministres d'avril 1889 soumettait le remboursement du cautionnement à une condition essentielle : la renonciation à toute réclamation ultérieure. Cette condition n'ayant pas été respectée, « l'administration se trouve donc dégagée de son offre ». Néanmoins, quatre solutions possibles sont identifiées par le rédacteur anonyme : refus de payer ; paiement intégral « par mesure de bienveillante équité » ; remboursement de la moitié du cautionnement seulement ; renvoi de la demande au trésor cambodgien. La note se termine sur l'opportunité de consulter le gouverneur général et par une remarque peu favorable aux deux associés, lesquels ont toujours opposé un refus obstiné aux propositions de transaction émanant de l'État (celles de septembre 1888 et d'avril 1889)<sup>183</sup>. Le 25 mai 1892, le ministre donne une réponse négative à Sauvel, qu'il motive par l'exigence non satisfaite figurant dans la décision du conseil des ministres d'avril 1889<sup>184</sup>. Il en informe par dépêche, trois jours plus tard, le gouverneur général de l'Indochine, l'ex-député radical de la Seine Jean-Louis de Lanessan (1843-1919) qui a remplacé Piquet au terme d'un mandat désastreux ; il craint un nouveau recours devant le Conseil d'État et veut s'y préparer avec l'aide des responsables locaux<sup>185</sup>. Quant à lui, Borriiglione est mis au courant le 15 juin<sup>186</sup>.

En Asie, les éléments de nature à éclairer le département sont réunis. Huyn de Vernéville adresse à son supérieur, début août, un rapport circonstancié dans lequel il ne ménage pas les anciens concessionnaires : ils n'ont toujours pas remboursé les sous-fermiers auxquels ils restent redevables de la somme de 11 108 piastres ; titulaires du marché de la monnaie de billon, ils n'en ont pas respecté l'une des clauses ; adjudicataires de la ferme des alcools, ils ont élevé des prétentions exorbitantes, notamment afin de bénéficier de privilèges fiscaux et leurs sous-traitants avec eux. Sa conclusion est sans appel : « en dépit de leur qualité de Français, je ne puis former qu'un vœu pour le Protectorat du Cambodge, celui de ne jamais avoir à traiter avec eux une affaire quelconque, de quelque nature qu'elle soit. Processifs à l'excès, insuffisamment instruits et d'un jugement trop peu sûr pour envisager les choses à leur véritable point de vue, ils seront une gêne perpétuelle pour l'administration qui serait dans l'obligation d'avoir affaire à eux ». Aussi le résident supérieur applaudit-il à la décision de rejet prise par le sous-secrétaire d'État<sup>187</sup>. Lanessan transmet dans un premier temps sans prendre parti, contrairement à son subordonné<sup>188</sup>. Le ministère insiste : « Câblez sentiment personnel sur réclamation Vandelet »<sup>189</sup>. Le gouverneur

182 Lettre de Borriiglione au sous-secrétaire d'État du 20 mai 1892, ANOM, Indo, NF, 2363.

183 Jeu des 36 bêtes. Note pour le sous-secrétaire d'État, ANOM, Indo, NF, 2363.

184 Lettre du sous-secrétaire d'État à Sauvel du 25 mai 1892, ANOM, Indo, NF, 2363.

185 Dépêche n° 463 du sous-secrétaire d'État au GG du 28 mai 1892, ANOM, Indo, NF, 2363.

186 Lettre du sous-secrétaire d'État à Borriiglione du 15 juin 1892, ANOM, Indo, NF, 2363.

187 Dépêche n° 8 du RSC au GG du 4 août 1892, ANOM, GGI, 9429 et Indo, NF, 2363.

188 Dépêche n° 1080 du GG au sous-secrétaire d'État du 13 septembre 1892, ANOM, GGI, 9429 et Indo, NF, 2363.

189 Télégramme de Colonies à GG du 15 octobre 1892, ANOM, GGI, 9429.



général finit par indiquer qu'il partage entièrement l'opinion du ministre. La position commune est signifiée à Sauvel en novembre 1892 avec l'intention de clore le dossier<sup>190</sup>.

C'était compter toutefois sans l'obstination des deux négociants. Le 20 août 1893, ils saisissent le chef de l'Indochine d'une autre demande étayée par un courrier de 13 pages d'une écriture serrée. D'emblée le ton est menaçant. Les fermiers soutiennent que l'affaire des 36 bêtes n'étant pas réglée (!), ils seront de nouveau dans la nécessité de recourir aux voies judiciaires si un accord amiable n'intervenait pas. Leur longue présentation des faits est tendancieuse, sinon contournée. Ne tenant aucun compte de la vérité judiciaire exprimée par le Conseil d'État, ils persistent dans la mise en cause de l'administration française et continuent de qualifier de « transaction » l'arrangement conclu fin juin 1888. En interrompant le jeu, le gouvernement français a par un « acte arbitraire » « violé » ses engagements. Pire encore, la décision du conseil des ministres d'avril 1889 est un authentique « déni de justice », un « empiètement du pouvoir politique sur les attributions contentieuses du ministre ». Si Vandelet et Faraut ne poussent pas le toupet jusqu'à critiquer l'arrêt du 18 décembre 1891, ils maintiennent que la décision du conseil des ministres, tenue par eux pour irrégulière et inconstitutionnelle quelques lignes plus tôt, doit être exécutée ! Cependant, « fidèles à leur esprit de modération » et « désireux de ne créer aucun embarras inutile au gouvernement de l'Indochine », aussi, mais ils ne le disent pas, parce que leur précédente démarche auprès de l'autorité métropolitaine a échoué, ils proposent de se faire concéder pour trois ans, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1894, avec une ristourne sur le fermage de 10 000 piastres par an, l'exploitation des jeux d'argent dont le baquan ou baccara chinois<sup>191</sup>, celle du mont de piété de Phnom-Penh et la perception de l'impôt sur l'abattage des porcs. S'ils obtenaient satisfaction ils renonceraient à toute revendication à l'encontre des gouvernements français et khmer, relativement à la loterie<sup>192</sup>.

Étudiée en détail par un membre du cabinet de Lanessan, cette demande est repoussée car le remboursement était subordonné à l'acceptation de l'offre faite par le conseil des ministres. Le Conseil d'État l'a constaté dans l'un des considérants du jugement du 18 décembre 1891. De plus, ce qui n'est pas dû en droit ne l'est pas davantage en équité. Les concessionnaires ont exploité les 36 bêtes sans verser la moindre redevance ; ils n'ont jamais remboursé les sous-locataires. Somme toute, « ils n'ont subi d'autre dommage que la non-réalisation de la totalité des bénéfices qu'ils pouvaient espérer »<sup>193</sup>.

190 Lettre du sous-secrétaire d'État à Sauvel du 12 novembre 1892, ANOM, Indo, NF, 2363.

191 Le baquan (ou bacouan) « se joue avec un petit tas de sapèques en cuivre sur un tapis indiquant quatre numéros : 1, 2, 3 et 4. Le banquier prend avec une petite tasse renversée un certain nombre de sapèques et les traîne sur la natte. Les joueurs prennent alors chacun un, deux, trois ou quatre numéros et mettent une mise sur chacun de ceux qu'ils couvrent. Alors le banquier soulève légèrement la tasse, laisse échapper les sapèques et les range par groupes de quatre. S'il y a reliquat de une, deux ou trois sapèques, les gagnants sont ceux qui ont pris les numéros un, ou deux, ou trois. S'il n'y a pas de reliquat, le gagnant est celui qui a pris le numéro quatre. Les gagnants (...) touchent le triple de leur mise, la mise comprise, quand ils ont pris un seul numéro ; le double quand ils ont mis à cheval sur deux numéros », A. LECLÈRE, *Recherches, op. cit.*, pp. 314-315.

192 Lettre de Vandelet et Faraut au GG du 20 août 1893, ANOM, GGI, 9429.

193 Note affaire Vandelet et Faraut du 19 octobre 1893, ANOM, GGI, 9429.

À titre anecdotique, pour achever cette contribution destinée à honorer le professeur Christian Debouy, éminent spécialiste du droit administratif qui pourrait nous adresser le reproche bien légitime de n'avoir pas tout vu, on doit mentionner que le Conseil d'État allait connaître une seconde fois d'un recours porté devant lui par les sieurs Vandelet et Faraut, dirigé cette fois-ci contre un arrêté du conseil du contentieux de Saïgon du 2 octobre 1911, qui leur avait refusé une décharge de taxe foncière. Dans un arrêt du 4 novembre 1929, les juges du Palais-Royal éconduisirent de nouveau les requérants en leur opposant notamment, comme en 1891, que l'examen des conditions d'application de la convention de protectorat et du mode d'exercice des droits de souveraineté de la France sur le Cambodge était étranger au contentieux administratif<sup>194</sup>. Une différence majeure cependant peut être signalée dans cette affaire. Au prononcé du jugement, l'un et l'autre étaient morts depuis plus de quinze ans !

---

194 CE, 4 novembre 1929, *Vandelet et Faraut* (sic!), *Recueil*, p. 941 et *Recueil Dareste*, 1931, jurisprudence, pp. 6-8.