



HAL
open science

Un fonctionnaire à Madagascar : Etienne Lagriffoul Statut et responsabilité d'un administrateur colonial

Aurette Levasseur

► **To cite this version:**

Aurette Levasseur. Un fonctionnaire à Madagascar : Etienne Lagriffoul Statut et responsabilité d'un administrateur colonial. Revue malgache d'histoire du droit , 2021, 1. hal-03509204

HAL Id: hal-03509204

<https://hal.science/hal-03509204v1>

Submitted on 4 Jan 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.

**Un fonctionnaire à Madagascar : Etienne Lagriffoul
Statut et responsabilité d'un administrateur colonial,
Revue malgache d'histoire du droit † , n° 1, 2021.**

AURELLE LEVASSEUR
Institut de droit public, sciences politiques et sociales
Université Sorbonne Paris Nord

Epitaphe d'une revue mort-née¹, cet article présente la collision de deux procédures que les règlements de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle différenciaient pourtant nettement : l'avancée dans la carrière du fonctionnaire et sa responsabilité pour des actes commis pendant le service². Ce sont là deux thèmes très classiques de l'histoire française du droit administratif³, mais dont la grille de lecture comporte des spécificités dans un contexte colonial. L'annexion de Madagascar en 1896 et les impératifs d'une « pacification » rapide engendrèrent des mesures politiques dérogeant au regard de ce qui pouvait être admis en métropole, comme en témoigne l'analyse de la carrière d'Etienne Lagriffoul, un rédacteur devenu chancelier de résidence à Tamatave et Tananarive puis administrateur de la province de Maroantsetra (1896-1905). L'histoire des agents coloniaux et indigènes en poste à Madagascar reste encore à construire. Il existe certes des études ponctuelles, mais qui ne permettent pas d'articuler l'histoire malgache avec les évolutions du droit de la fonction publique⁴.

Etienne Lagriffoul est né le 30 mars 1858 à Pomérols, au sein d'une famille dont on ne sait pour l'instant que peu de choses, sinon qu'elle devait pour le moins appartenir à la petite bourgeoisie⁵. En effet, à l'âge de vingt ans, Etienne Lagriffoul, qui était soumis comme tout Français

-
- 1 Cet article fut rédigé pour soutenir le projet de promotion et de développement de l'histoire du droit dans la Grande Île mené par la *Société malgache d'histoire du droit* (Fikambananahoan'ny Fampiroborooanany Tantaran'ny Lalàna), notamment par la création d'une *Revue malgache d'histoire du droit* dont le premier numéro devait paraître en septembre 2021. La dissolution de l'association cette même année a entraîné l'abandon de cette publication.
 - 2 L'histoire de la fonction publique dans le Madagascar colonial ne requiert pas une connaissance approfondie de la culture malgache, contrairement à ce qui serait le cas pour d'autres branches du droit administratif, comme l'histoire des biens publics par exemple. L'auteur de cet article en effet ne parle ni ne lit le malgache et a une connaissance exclusivement littéraire de la culture et des coutumes de Madagascar. Le choix de ce sujet permettait donc de réduire à sa plus simple expression la double entreprise comparatiste qu'exige un travail sur l'histoire du droit malgache pour une chercheuse française (à la comparaison inhérente à toute recherche d'histoire - qui compare passé et présent - s'ajoute en effet celle liée à l'analyse des espaces français et malgache). L'article, produit dans une période de confinement qui a fortement limité l'accès aux sources non numérisées, doit être lu comme une introduction à un travail qui sera complété par des recherches plus approfondies dans les centres d'archives.
 - 3 Voir en particulier BIGOT G., *L'Administration française*, t. 1, 1789-1870, p. 279 et s. ; avec LE YONCOURT T., t. 2, 1870-1944, Paris, 2014, p. 213-249 ; DURAND B., *Introduction historique au droit colonial*, Paris, 2015 (chapitre « Former les responsables coloniaux », p. 505-516, centré sur les colonies anglaises) ; *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, M.-O. BARUCH et V. DUCLERT (dir.), Paris, 2000 ; BURDEAU F., *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, 1995, p. 139 et s., p. 214 et s. ; THUILLIER G., *Histoire de l'administration française*, Paris, 1984 ; ID., *La vie quotidienne dans les ministères*, Paris, 2004, p. 155 et s.
 - 4 Entre autres : FREMIGACCI J., *Etat, économie et société coloniale à Madagascar : de la fin du XIX^e siècle aux années 1940*, Paris, 2014 (notamment p. 55 et s.) ; COHEN W. B., *Empereurs sans sceptre. Histoire des administrateurs de la France d'outre-mer et de l'Ecole coloniale*, Paris, 1973 (notamment p. 30 et s.) ; MASSIOT M., *L'administration publique à Madagascar. Evolution de l'organisation administrative territoriale de Madagascar, de 1896 à la proclamation de la République malgache*, Paris, 1971 (notamment p. 91-166) ; ARBOUSSET F., *Le Fokon'olona à Madagascar*, Paris, 1950. Pour une bibliographie plus détaillée, on renvoie à ALLEN P. M., COVELL M., *Historical dictionary of Madagascar*, Lanham, 2005 (notamment p. 368 et s.).
 - 5 Son père est Antoine Lagriffoul, propriétaire à Pomérols, et sa mère Placide Moulines, sans profession (informations portées sur son acte de naissance publié dans la *Base Leonore* des décorés de la Légion d'honneur).

mâle au recensement et au tirage au sort pour le service militaire, choisit de bénéficier de l'engagement conditionnel prévu par les articles 53 à 58 de la loi du 27 juillet 1872⁶. Cet engagement conditionnel permettait aux fils de la bourgeoisie de ne pas être soumis aux aléas du tirage au sort, à la condition de s'engager pour un an, volontairement et à leurs propres frais. Il permettait aussi à l'Etat français de se constituer un vivier d'officiers capables d'encadrer les mobilisés. Pour être admis à l'engagement conditionnel, il était nécessaire soit de présenter un certificat d'études supérieures (art. 53), soit de satisfaire à un examen spécifique comportant une dictée et un examen oral portant sur des connaissances en agriculture, en commerce ou en industrie (art. 54). Cet examen devait permettre d'interroger sommairement chaque candidat « selon sa profession et sa spécialité »⁷ : il était donc destiné à aménager le service militaire pour des jeunes gens déjà engagés dans une carrière administrative ou civile. En l'état actuel des recherches, on ignore si Etienne Lagriffoul présenta un certificat ou s'il se soumit à l'examen (son dossier de carrière, conservé par les Archives nationales sur le site accidenté de Fontainebleau, est pour l'instant incommunicable aux chercheurs)⁸. Lagriffoul incorpora l'armée française comme simple soldat le 8 novembre 1878, au sein du 81^e Régiment d'infanterie de ligne. A l'issue de son année d'engagement, il accomplit ponctuellement plusieurs périodes d'exercices militaires (qui duraient généralement deux semaines) jusqu'au 26 février 1898, où il fut rayé des contrôles du service en raison de son transfert à Madagascar. Il avait alors atteint le grade de lieutenant⁹ et fut mis à disposition des troupes coloniales¹⁰.

Parallèlement à ses services militaires, il s'engagea dans une carrière administrative qui fut brutalement accélérée par la conquête de Madagascar en 1895 puis son annexion l'année suivante. Devenu administrateur colonial, ses méthodes de gestion dans la province de Maroantsetra furent qualifiées d'abus de pouvoir par le tribunal de Tamatave, qui le condamna au paiement de dommages-intérêts sur le fondement de sa responsabilité personnelle. L'Administration adopta à son égard une attitude plus ambiguë, le sanctionnant et l'honorant tout à la fois, et laissant supposer qu'elle endossait officieusement une partie de la responsabilité des actes qu'il avait commis. De fait, les exigences de l'ordre administratif colonial et de la « pacification » avaient conduit l'Administration à placer à la tête d'une province un employé de bureau qui n'avait aucune expérience ni formation de direction (§1). En outre, les actes qu'il commit dans la politique qu'il mena à Maroantsetra, replacés dans le phénomène total qu'est la colonisation, se plient difficilement aux classifications juridiques doctrinales fondées sur la dichotomie public/privé et qui peinaient déjà en métropole à distinguer la responsabilité personnelle d'un agent de sa responsabilité pour faits de service (§2).

§1.- La carrière d'un fonctionnaire à l'époque coloniale

La carrière administrative d'Etienne Lagriffoul fut accélérée par des dispositions dérogatoires aux divers statuts réglementaires qui encadraient la fonction publique métropolitaine, justifiées par les exigences de l'ordre colonial malgache. D'abord affecté à des tâches de bureau (A),

6 Toutes les dispositions de la loi du 27 juillet 1872, ainsi que les décrets et circulaires qui l'ont précisée, peuvent être consultées dans le *Code-Manuel du recrutement de l'armée : loi du 27 juillet 1872*, Paris, 1873.

7 Décret du 31 octobre 1872 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi (*Code-Manuel du recrutement, op. cit.*, p. 37).

8 AN, 19800098/133. Le transfert de ce dossier au centre de Pierrefitte est prévu pour 2021. Le centre des Archives nationales d'Outre-Mer conserve aussi trois dossiers personnels au nom d'Etienne Lagriffoul (EE II 1061 (3) ; MAD 2 (1) C 215 ; AEF C 126), dont la consultation permettra de reconstituer sa carrière de manière plus précise.

9 Une copie de son état de service militaire figure dans son dossier de Légion d'honneur (base Leonore). Après son année d'engagement au cours de laquelle il passa caporal puis sergent, il fut placé en disponibilité (1879-1883), puis intégré dans la réserve (1883-1887) et dans la territoriale. En outre, de 1885 à 1892, il accomplit cinq périodes d'exercices de quinze jours à un mois, passa sous-lieutenant (1888) puis lieutenant (1892), un grade qu'il conserva jusqu'à sa mort.

10 *Annuaire de la Marine et des Colonies, France, Ministère de la Marine*, Paris, 1899, p. 440.

il devint en 1900 l'administrateur de la province de Maroantsetra (B).

A.- L'ascension d'un employé de bureau

Le 4 janvier 1882, Etienne Lagriffoul « entra au service » dans l'administration française, selon l'expression alors consacrée, comme expéditionnaire auxiliaire au ministère de l'Agriculture. Misérablement payé à la journée à faire des travaux de copie, il occupait là l'une des fonctions les plus modestes de la bureaucratie, tout en ayant échappé au surnumérariat¹¹. Il fut nommé titulaire l'année suivante, puis rédacteur l'année d'après. Il resta ensuite à ce poste durant douze ans¹². En pleine crise des avancements, sa promotion comme sous-chef de bureau lui paraissait-elle inatteignable ? Quoi qu'il en ait été, il lui fut proposé de changer de corps et de poursuivre sa carrière à Madagascar, où l'annexion exigeait une densification du maillage administratif et l'envoi rapide de fonctionnaires supplémentaires¹³.

Etienne Lagriffoul arriva dans l'île à peu près en même temps que le général Gallieni, Résident général de l'île au 28 septembre 1896 à qui avaient été confiés tous les pouvoirs civils et militaires¹⁴. Le territoire qui entourait la capitale, Tananarive, était encore partiellement contrôlé par par des Malgaches en armes. Lagriffoul prit donc ses nouvelles fonctions de chancelier de résidence à Majunga, une ville plus sûre et qui était en outre un lieu de débarquement des navires provenant de France. « Chancelier de résidence » était le grade inférieur du corps des résidents, comprenant aussi les vice-résidents et résidents¹⁵, et dont le statut pour Madagascar avait été réglé par un décret du 28 décembre 1895. Ce corps avait des missions d'exécution, de justice et de police générale¹⁶. Etienne Lagriffoul, en acceptant de s'expatrier, quittait donc le corps des rédacteurs, simples employés de bureau chargés de rédiger des actes sous le strict contrôle de leur hiérarchie, pour un autre qui comportait des missions d'autorité publique. En outre, il fut nommé chancelier de première classe, ce qui le libérait du stage de deux ans auquel étaient soumis ceux qui auraient été nommés à la seconde classe (art. 6 du décret de 1895)¹⁷. Il devait probablement cette promotion à Gallieni,

11 C'est-à-dire qu'il échappa aux années d'apprentissage durant lesquelles le surnuméraire devait faire ses preuves et travaillait sans traitement ou presque. Sur les surnuméraires et les expéditionnaires auxiliaires, lire THUILLIER G., *La vie quotidienne dans les ministères*, op. cit., p. 115 et s. et 119 et s.

12 Il fut nommé rédacteur à 2 200 francs le 1^{er} janvier 1884, à 2 500 francs en 1886, à 2 800 francs en 1888, à 3 200 francs en 1891, à 3 600 francs en 1893 (*Annuaire et livre d'or des administrateurs coloniaux*, MOULINS et CLABAUX (pub.), Paris, 1905, p. 137) ; *Gouvernement général de Madagascar et dépendances : annuaire général*, 1905, p. 106. Sur les rédacteurs des ministères, lire GADEY D., *La dactylographe et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau (1890-1930)*, Paris, 2001 ; THUILLIER G., *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, 1980, p. 350 et s. ; ID., *La bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, 1987 ; ID., *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Paris, 1976.

13 Les colonies n'attiraient pas les meilleurs candidats. Il était même avancé que l'administration coloniale française tentait « des hommes qui étaient le rebut de la société, ceux qui étaient incapables de poursuivre une carrière d'avenir en France soit en raison d'un manque d'instruction ou pour tout autre motif » (COHEN W. B., *Empereurs sans sceptre*, op. cit., p. 30 et s.).

14 GALLIENI J.-S., *Rapport d'ensemble sur la pacification, l'organisation et la colonisation de Madagascar (1896-1899)*, Paris, 1900, p. 189.

15 Ce n'est qu'en septembre 1897 qu'il fut officiellement nommé chancelier de résidence de 1^{ère} classe, comptant rétroactivement à compter du 1^{er} novembre 1896, de manière à « régulariser la situation des fonctionnaires [...] qui ont été envoyés en France par le Département » (*Journal officiel de Madagascar et dépendances*, 11 septembre 1897, p. 900 [désormais JOMD, date, page]).

16 Plus exactement, les résidents, tous grades confondus, avaient pour mission d'exécuter des instructions du Résident général, de contrôler les administrations locales, d'exercer les fonctions d'officier d'état civil, de notaire et, par disposition spéciale, de juge de paix. En outre, les Résidents pouvaient prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'ordre et la sécurité et, à cet effet, avaient sous leur autorité immédiate les corps de police et de milice de leur circonscription (*Bulletin officiel du Ministère des Colonies*, n° 12, 1895, p. 941 [désormais BOMC, numéro, année, page]).

17 Sa solde resta sensiblement la même : 7000 francs, c'est-à-dire 3500 francs éq. solde d'Europe (art. 9 du décret de 1895 ; *Recueil général des lois et arrêts*, J.-B. SIREY (dir.), 1895, p. 1107).

même s'il reste encore à démontrer que les deux hommes se connaissaient avant leur arrivée à Madagascar. Un faisceau d'indices le laisse toutefois supposer : outre le fait que Lagriffoul aurait affirmé plus tard qu'il était apparenté à la famille de Gallieni, on sait que c'était le général qui avait nommé ou présenté au ministre pour nomination tous les fonctionnaires du corps des résidents à Madagascar, sans être contraint par des conditions de diplôme ou d'expérience¹⁸.

Etienne Lagriffoul resta à peu près un an à Majunga, y organisant par exemple la fête nationale du 14 juillet 1897¹⁹. Il fut aussi nommé pour siéger dans la cour criminelle pour l'année 1898²⁰. Il s'inséra rapidement dans les cercles coloniaux. En avril 1897, il était déjà secrétaire du comité local de l'*Alliance française* nouvellement constitué à Majunga. L'étude de cette organisation, qui s'était donné pour mission de faire rayonner la langue française, est très significative de ce que signifiait d'être fonctionnaire colonial, et de l'imbrication inextricable de leur vie publique et privée. L'*Alliance française* relevait certes du secteur privé mais était indissociable de l'Etat français et de sa politique d'expansion coloniale. En d'autres termes, elle était l'un des instruments de l'Empire colonial français qui lui permettaient d'agir plus largement et plus librement. De fait, le comité régional de Majunga était présidé par le Résident de la province et le comité général avait pour président d'honneur le Résident général²¹. Être membre de l'*Alliance française*, fréquenter le *Cercle français*, être en représentation permanente de l'Etat, y compris pendant les moments de loisir, voilà à quoi devait s'astreindre le fonctionnaire colonial. Sa vie personnelle était plus réduite encore que celle d'un fonctionnaire métropolitain de la fin du XIX^e siècle, celle-ci étant elle-même bien étriquée au regard de celle du fonctionnaire actuel. Ceci doit être gardé à l'esprit de manière à bien percevoir les limites du raisonnement juridique par lequel un tribunal de l'ordre judiciaire condamna ultérieurement Etienne Lagriffoul pour « faits personnels ».

Au cours de l'année 1898, Lagriffoul changea à nouveau de corps d'appartenance. Comme tous les autres chanceliers de résidence de l'île, il fut nommé par décret du 20 janvier 1898 dans le corps des administrateurs coloniaux, « à titre exceptionnel »²². Là encore, c'est le contexte particulier de Madagascar et l'entremise de Gallieni qui permirent cette promotion. Certes, le changement de corps était inévitable à cause de la transformation soudaine du protectorat malgache en une colonie, ce qui amenait à supprimer le corps des résidents pour le remplacer par un corps d'administrateurs coloniaux. Le transfert de corps avait été prévu dans un décret du 4 juillet 1896 portant nouveau statut général des administrateurs de toutes les colonies françaises. L'esprit général du texte visait à augmenter le niveau d'études requis pour devenir administrateur. Ce décret soumettait l'entrée dans le corps à des conditions qui auraient normalement conduit à en interdire l'accès à Etienne Lagriffoul : un aspirant à l'administration coloniale devait être en mesure de présenter soit un brevet de l'Ecole coloniale, soit un diplôme qui fut au minimum celui d'une licence universitaire (et de préférence le diplôme d'une école prestigieuse telle que les Mines, les Ponts-et-Chaussées, Polytechnique, etc.), soit une expérience similaire à celle d'un administrateur en service. Mais ce décret portait aussi un article 22 portant dispositions transitoires pour Madagascar qui assouplissait les conditions d'entrée dans le corps au regard des exigences ordinaires, pour les résidents et vice-résidents – sans mentionner toutefois les chanceliers de résidence²³. Observant cela, Gallieni intervint, comme il l'explique dans

18 BOMC, 12, 1895, 941.

19 JOMD, 31 juillet 1897, 738.

20 JOMD, 22 janvier 1898, 1412.

21 JOMD, 7 avril 1897, 335 ; 27 décembre 1898, 2823. Sur le rôle de l'*Alliance française* dans la colonisation, lire BRUÉZIÈRE M., *L'Alliance française. Histoire d'une institution*, Paris, 1983.

22 BOMC, 12, 1898, 47. Le corps des administrateurs coloniaux avait été créé par un décret du 2 septembre 1887.

23 Il s'agissait notamment d'entourer de plus de garanties le recrutement des administrateurs coloniaux, comme en témoigne le rapport du ministre des Colonies au Président de la République qui accompagnait le décret : « J'ai l'honneur de vous soumettre, ci-joint, un projet de décret réorganisant le corps des Administrateurs coloniaux.

son *Rapport d'ensemble sur la pacification* :

« Ces conditions me parurent désavantageuses pour nos résidents et vice-résidents ; en effet, l'assimilation qui leur était faite entre leurs grades et ceux qui leur étaient attribués comme administrateurs constituait pour eux une véritable rétrogradation, alors qu'au contraire, en raison des services exceptionnels qu'ils rendaient au début de l'occupation de Madagascar, ils paraissaient devoir plutôt jouir d'un régime de faveur. D'autre part, l'admission des chanceliers de résidence dans le nouveau corps n'était pas prévue par le décret du 12 septembre. J'eus alors l'honneur d'intervenir auprès du département pour proposer que les grades des résidents et vice-résidents et ceux qu'ils devaient obtenir dans le cadre des administrateurs coloniaux fût élevée d'un rang et que la lacune concernant les chanceliers de résidence fût comblée. Ces propositions, que M. le Ministre des colonies voulut bien accueillir favorablement, firent l'objet du décret du 31 juillet 1897. En exécution de ce texte, tous les résidents, vice-résidents et chanceliers à Madagascar devinrent administrateurs coloniaux et cette réforme était terminée en janvier 1898 »²⁴

Par le décret du 20 janvier 1898, Lagriffoul devint administrateur-adjoint de 1^{ère} classe. En outre, il fut admis au mois d'avril au grade de Chevalier de l'ordre de l'Etoile d'Anjouan, créé par décret du 12 septembre 1896, qui récompensait les services pour la colonisation dans l'Océan Indien²⁵. Cette nouvelle ascension plaça Lagriffoul dans une dépendance plus étroite encore envers le Gouverneur.

En parallèle de sa mutation de corps, il quitta Majunga pour Tananarive et prit sa nouvelle affectation dans les bureaux du Gouvernement général qui, depuis l'annexion, avait remplacé la Résidence. Ses fonctions ne furent donc pas immédiatement celles d'un administrateur²⁶. Sous la direction d'un chef de bureau, il occupait le poste de chef de section, avec un commis sous ses ordres – c'est-à-dire une position qui, en métropole, était celle immédiatement supérieure au rédacteur²⁷. Il devint aussi le délégué du Gouverneur général au bureau d'assistance judiciaire près le tribunal de Tananarive²⁸, et il fut nommé le 11 septembre 1899 pour présider le tribunal du premier degré de la province de Fianarantsoa²⁹.

Au cours l'année 1900, il obtint un congé et, à son retour en novembre, fut affecté dans la province de Maroantsetra, à peine pacifiée, cette fois pour y accomplir les tâches d'un administrateur. Il prit la suite de Hugues Berthier qui y était resté six mois seulement³⁰. L'endroit n'était guère agréable pour un Européen habitué au confort de Tananarive, et il n'est pas certain que

L'organisation actuelle de ce personnel, dont le concours est si précieux pour assurer la mise en valeur économique et commerciale de nos possessions d'outre-mer, m'a paru devoir être modifiée ; j'estime, en effet, qu'il est nécessaire d'entourer du plus de garanties possible le recrutement des Administrateurs, mais que nous devons en revanche assurer une carrière normale à ceux d'entre eux qui feront preuve d'intelligence et de dévouement dans l'exercice de leurs délicates fonctions. Il a semblé utile de prévoir l'envoi à Madagascar des Administrateurs qui auront déjà fait leurs preuves dans d'autres colonies » (BOMC, 7, 1896, 407).

24 GALLIENI J.-S., *Rapport, op. cit.*, p. 214 ; BOMC, 1, 1898, 21.

25 JOMD, 13 avril 1898, 1739.

26 La dissociation entre le corps d'appartenance et la fonction effectivement occupée était chose courante. Le rattachement à un corps pouvait faire fonction de distinction honorifique (par ex : un expéditionnaire pouvait être intégré dans le corps des rédacteurs pour favoriser son mariage, à la condition qu'il continue d'assurer les expéditions, THULLER G., *La vie quotidienne dans les ministères, op. cit.*, p. 147).

27 Il était chef de la deuxième section du Bureau des affaires civiles, politiques, commerciales, de la comptabilité et des affaires indigènes, au sein du Gouvernement général. Cette section avait été créée par arrêté du 26 novembre 1897 (GALLIENI J.-S., *Rapport, op. cit.*, p. 195) et s'occupait des affaires civiles diverses, de la naturalisation, la législation, l'état civil, du personnel, des demandes d'emploi, des archives et du Bulletin administratif de la colonie (*Guide de l'immigrant à Madagascar : ouvrage publié au gouvernement général*, 1899, p. 599).

28 Il fut nommé le 23 avril 1898 (JOMD, 10 mai 1898, 1835), puis reconduit (JOMD, 18 octobre 1898, 2573) et libéré le 3 juillet 1900 en raison de sa nouvelle affectation à Maroantsetra (JOMD, 21 février 1900, 4043).

29 JOMD, 7 octobre 1899, 3675.

30 JOMD, 5 décembre 1900, 5104. Berthier avait quitté Tamatave pour son nouveau poste le 14 mai 1900 – il ne resta donc que 6 mois administrateur de la province (JOMD, 26 mai 1900, 4377). En 1901, Lagriffoul devint administrateur de 3^e classe, avec une solde de 10 500 francs (JOMD, 1901, supplément, 349 ; JOMD, 11 juillet 1903, 9678).

sa nouvelle affectation ait été pensée comme une promotion³¹. Elle l'était néanmoins sur le plan de la mission qui lui était confiée, qui relevait désormais de la puissance publique³².

B.- Un administrateur colonial à Maroantsetra

Le travail de l'administrateur de Maroantsetra était d'autant plus complexe que cette province, créée à la fin de l'année 1896, avait été jusque-là très peu occidentalisée³³. L'œuvre d'assimilation au modèle européen débutait à peine, tout particulièrement sur le plan économique. Les résidents puis les administrateurs qui avaient tenté de s'immiscer dans les usages du commerce s'étaient heurtés à l'hostilité d'une partie du commerce local, comme en témoigne leur échec à créer un grand marché hebdomadaire³⁴. À son arrivée, Etienne Lagriffoul fut presque immédiatement confronté à un problème de nature commerciale et économique : certains représentants de maisons françaises ayant des comptoirs à Maroantsetra accordaient aux commerçants indigènes des crédits trop élevés et trop prolongés, ce qui engendrait une montée des cours de certains produits à des taux fictifs et exagérés. Le rapport de la tournée d'inspection du Gouverneur qui passa à Maroantsetra le 2 juin 1901 précise que « les administrateurs ne pouvaient guère remédier [à cette situation particulière] que par des conseils »³⁵. Était-ce là exposé le sentiment d'impuissance d'Etienne Lagriffoul avant que le Gouverneur ne lui demande discrètement de remédier activement au problème ? Ou bien décida-t-il, seul, de le régler ? On l'ignore encore³⁶, mais au cours du mois suivant, il prit des mesures à l'encontre des deux maisons qui accordaient ces crédits, représentées par Berger du Jonet et Latapie³⁷. En juillet, au cours de kabarys³⁸ dans plusieurs villages de la province, il interdit aux indigènes d'avoir des relations commerciales avec Berger du Jonet, et installa un poste de police à l'entrée de l'établissement de celui-ci à Maroantsetra, pour les dissuader d'y entrer. En octobre, il est probable qu'il fit emprisonner les gérants des différents postes de commerce de Berger du Jonet. Celui-ci saisit alors le tribunal de première instance de Tamatave, dans un contexte dans lequel des frasques présumées de l'administrateur défrayaient la chronique locale. Il faut ici évoquer ce qui lui était socialement reproché car, même si ces inconduites restèrent externes à la procédure judiciaire engagée, elles sont nécessaires à la compréhension générale de ce qui devint « l'affaire Lagriffoul ».

Il n'est possible que de présumer de ces frasques car elles ne nous sont connues pour l'instant que par l'intermédiaire d'une seule source contemporaine de l'affaire : les colonnes du journal *Le*

31 Le journal *Madagascar. Industriel, commercial, agricole* dans son numéro du 7 août 1926 compare l'affectation à Maroantsetra à un limogeage : « Il fut un temps à Madagascar où Maroantsetra était le Limoges de la colonie. Les Administrateurs ayant cessé de plaire étaient lestement *Antongilés*. Tels les chrétiens livrés aux bêtes, ces bannis de Tananarive ou d'ailleurs étaient abandonnés aux moustiques, à l'humidité, aux fièvres, à l'exil, aux cyclones de la baie d'Antongil. Ce fut M. l'Administrateur Deville [qui y prit ses fonctions en 1907, *Bulletin officiel de Madagascar et de ses dépendances* [désormais BOMD], 1^{er} avril 1907, 320] qui eut l'honneur d'ouvrir la voie des « Antongilés », voie douloureuse ». Sur le confort de Tananarive, lire notamment TALVAS G., *Madagascar depuis l'occupation française. Journal d'un administrateur*, Paris, 1939, p. 168.

32 Pour une présentation détaillée des attributions politiques et administratives d'un administrateur à Madagascar, nous renvoyons à LAPALUD M., *L'Administrateur colonial à Madagascar. Ses attributions*, Paris, 1903, qui est un guide pratique rédigé à destination des fonctionnaires malgaches.

33 Sur Maroantsetra et sa situation de « province abandonnée à elle-même sur les marges du 'Madagascar utile' », lire FREMIGACCI J., *Etat, économie et société coloniale à Madagascar, op. cit.*, p. 210 et s.

34 JOMD, 22 décembre 1900, 5179.

35 JOMD, 26 juin 1901, 6006.

36 On sait toutefois que Gallieni accordait une grande liberté à ses subordonnés, ce qui engendra un certain nombre d'abus (MASSIOT M., *L'administration publique à Madagascar, op. cit.*, p. 162-163).

37 Berger du Jonet (orthographié également du Jouet/Dujonnet) était le représentant de la maison Fontoynt et Jouchoux et Latapie celui de la maison Lalouette (les informations dont nous disposons sont issues des pièces du procès intenté par Berger du Jonet et ne mentionnent donc que celui-ci) (*Guide de l'immigrant, op. cit.*, t. 2, p. 275).

38 Le mot « kabary » servait aux colons à désigner un discours officiel tenu devant un auditoire composé d'indigènes. Le kabary, dans la culture malgache, est un art oratoire, contenant des formes solennelles, et à ce titre il revêt aussi un caractère politique (au sens où il participe à structurer la communauté politique).

Madagascar. Or, on sait que la presse d'opinion avait tendance à monter tout incident en scandale³⁹. À partir de l'été 1903, *Le Madagascar* entreprit de décrédibiliser publiquement Lagriffoul, probablement pour faire pression sur le Gouverneur afin qu'il cesse de protéger son affilié et ses méthodes de gestion. Etienne Lagriffoul y apparaît comme un personnage ridicule, un parvenu dont les mœurs ne conviendraient pas au rang qu'il occupe. Il est moqué pour avoir entrepris la construction à Maroantsetra d'un bâtiment comportant un dôme, et dont on perçoit qu'il s'agissait là d'une extravagance inconvenante. Les « milieux intellectuels de Tamatave » auraient depuis affublé l'administrateur du surnom « l'Homme au Dôme »⁴⁰. Il est aussi raillé pour sa « roublardise administrative », pour les rapports qu'il dresse en forme de panégyrique de sa propre administration⁴¹. Ces quelques éléments ne sont toutefois que peccadilles par rapport à la gravité des faits dont l'accuse une lettre ouverte également publiée dans *Le Madagascar*, qui aurait été rédigée et signée collectivement d'une vingtaine de Malgaches indigènes (les noms n'ont pas été reproduits par le journal)⁴². Le journaliste précise que ce n'est pas la première fois que la rédaction reçoit des plaintes, et il espère que cette publication permettra enfin de faire sortir l'Administration de son « silence et dédain ». Parmi les faits reprochés à Etienne Lagriffoul se trouvent ceux pour lesquels le tribunal de Tamatave fut saisi, à savoir l'entrave au commerce :

Nous pouvons dire que M. Lagriffoul nous défend de Commercer, car il nous fait payer de patente plus de dix fois le quel il ne délivre pas de reçu. Il dit puisque le malgache trop bête, ils connaît qu'a faire cultiver la terre mais ne doit rien faire comme de commerce [...] que malgré toutes les plaintes de Berger du Jonet et celle de M. Latapie ne lui fait aucune résultat au profit de ces Messieurs, Cet avec ces Commerçants que nous gagnons quelque fois des avances pour nos cartes si nous manquons de l'argent.

L'administrateur est aussi accusé de contraindre les Malgaches à danser à l'euro péenne :

Monsieur L'Administrateur force à tous les habitants de se réunir à danser dans une maison principale expresse, à faire de danse française, ainsi comme Valse scottiche, Masurka polka et quatrille etc. Ce dans la réunion qu'il choisisse à faire telles personnes méritent tant d'amande et telles fugures méritent d'être prisonnier. Le lendemain il ouvre son carnet expressement faite pour le pointage des gens qu'il n'aime pas – et condamne à telle peine ou il voudra. Celui qui danse ou s'amuse tranquillement sans la présence d'un fonctionnaire sera puni par la loi de telle article...

Il est accusé de détention arbitraire et de violences :

Dans cette province, il ne faut pas qu'un malgache civilisé passe un jour dans la ville pour voir ses parents puisqu'il sera prisonnier surement 5 ou 6 mois de prison. L'administrateur vas l'accusé comme un voleur, et le fera porter les tinettes coulée sur la tête et suivi par un agent de Police. Dans le cas où l'Administrateur ne trouve aucune preuve à retenir le nouveau prisonnier, il cherche le moyen possible à mettre celui-ci d'un

39 D'après la préface à *L'administrateur colonial. Son rôle social et moral* rédigé par René Saint-Clair et publié à Niort en 1909, « ces dernières années ont été plutôt dures pour le personnel colonial. Des actes fâcheux, certes, répréhensibles, condamnables même, mais considérablement grossis par l'opinion publique toujours en quête d'émotions scandaleuses [...] ».

40 *Le Madagascar. Organe des intérêts politiques et coloniaux de l'île* du 2 août 1903 publie un poème signé Caïambe : « Ben, moi, j'te gobe, mon vieux loufoque/Car j'vois qu'tas pas la trouill' du tout/Puisque tu t'as fait un'bicoque/Qu'y en a pas deux comm'ça, partout./J'vas plus loin, j'dis qu'tes un rud'homme./Et qu'il fallait pas qu'tu soy'saoul./Quand d'ton ciboulot sortit... l'Dôme./Mais pourquoi qu'on t'nomm'Lagriffoul ?/[...]Qu'pour recevoir ton Bâtiment,/Y s'prépare une apothéose/-Dans ce genr'là, l'grand chef s'entend.-/or, comme un'gross'baleine, en somme,/On la verrait s'tordre, la foule,/Si l'Général, montrant c'sot Dôme/S'écriait : « Fecit... Lagriffoul ».

41 *Le Madagascar* du 23 août 1903.

42 *Le Madagascar* du 28 août 1904.

temps indéfini ou bien il prend son anneau, bijoux ou autre chose pareille, lequel il fait ses ordres à un des ses agents, en disant secrètement à l'agent comme ceci : « porte cet anneau cachètement et présente le à Tel prisonnier lui disant que c'est ça qu'il a volé et si le prisonnier tel refuse, qu'il veut rien savoir, prend un baton et frappe et frappe le jusqu'il aura avoué comme quoi qu'il avait réèlement volé ». Alors la police fait ce que l'administrateur l'avait ordonné par tel article [...] Il dit que les malgaches sont pauvres ne doivent pas s'habiller en linge propre sauf la toile fabriquée de Madagascar, ainsi comme de rabane (Raphia) à part de cela si un malgache eu a plus que cela il n'a reçu ça de son travail mais il a volé certainement dit-il. Cette idée est approuvée et repoussé par qui nous frappent sans pitié.

Il est accusé d'extorsion d'argent ou de denrées, là aussi accompagnée de violences :

Quand l'administrateur et les Gouverneurs Indigène, se promènent à leur propriétés ont est obligé de leur donner soit volailles ou oies, canards, il est nécessaire de leur offrir gratuitement de quelques choses à leur voyage, et, surtout au jour de leur tourné dans la province.

Enfin, il est aussi accusé de fornication, de viol et de pratiques sodomites :

[...] en prenant nos femmes, sœurs, et nos filles pour être même hommes, c'est-à-dire il prend les femmes à dormir chez lui forcément pendant toute la nuit, et le lendemain si le père ou le mari de la femme ne pas en bonne humeur et content devant lui il met celui-ci 15 jours de prison et après ces 15 jours si on n'augmente pas les jours on le fera payer d'une amande soit en argent soit en marchandise ou produit du pays. [...] Celui qui n'offre rien à ces Gouverneurs sera puni par la loi de Maroantsera surtout aux gens auxquels ils ont pris des femmes. Que malgré ils ont de maîtresses n'empêche pas que les autres passent de misères, jour et nuit.

Les plaignants n'exigent pas qu'il soit sanctionné, conscients, écrivent-ils, que sa proximité avec le Gouverneur le rend intouchable. Ils supplient seulement celui-ci de bien vouloir leur envoyer un autre administrateur, qui serait sévère mais juste :

Nous ne voulons pas discuter contre M. Lagriffoul un grand Administrateur de notre province, car nous connaissons fort bien qu'il ne sera jamais quitter de cette province, parce qu'il dit lui-même qu'il est parenté avec la famille Gallieni, par conséquent que malgré à n'importe quoi ce qu'il fait à Maroantsera, cela ne lui fera rien par rapport de son alliance avec le Gouverneur Général [...] et en même temps ce Petter Gouverneur son ami très intime qui nous a fait l'interprétation devant des grands officiers de l'administration [...] Comme il est votre reconnaissant, nous connaissons que vous ne lui ferez de rien, mais en votre qualité de père et mère de tous les Malgache de Madagascar entière, nous venons vous demander votre aimabilité de faire un échange entre un autre administrateur que malgré sévère mais soit juste, et M. Lagriffoul faites le monter dans le grade plus supérieur que la sienne actuelle, mais nous supplions qu'il ne soit pas toujours à Maroantsetra, ni Fénériver Vohémar, puisque ces trois provinces sont de voisines les unes sur les autres. Voilà ce que nous demandons, Chère Père et Mère, de cesser nos larmes qui tombes depuis l'arrivée de M. Lagriffoul, qui ne delivre même pas de passeport et qui porte de jalousie contre ses administrés. Nous préférons de manger les talons de vos souliers et que vos plats de riz cassés par vous et vos boys, mais que notre demande soit agréer.

En septembre 1904, *Le Madagascar* publia une dernière pique : « Je donnerais volontiers dix ans de la vie de Monsieur Lagriffoul, son dôme, et son cours de danses françaises aux petites

malgaches de Maroantsetra [...] », écrit le journaliste⁴³. En revanche, au mois de décembre, le périodique relate les plaidoiries qui étaient alors en cours devant le tribunal de Tamatave en paraissant, cette fois, minimiser l'affaire, et la réduisant à un simple « incident »⁴⁴.

Il est ici particulièrement difficile de faire la part de la vérité et du mensonge. Le personnage était-il profondément pervers et malsain, utilisant son pouvoir pour assouvir ses pulsions personnelles ? Ou bien n'était-il qu'un exécutant trop zélé, victime d'une cabale destinée à se débarrasser au plus vite d'un administrateur qui se savait pas se soumettre aux « féodalités économiques » coloniales⁴⁵ ? Il faudrait multiplier et croiser les informations avec celles contenues dans d'autres sources pour pouvoir placer le curseur entre ces deux extrêmes. En l'état actuel des recherches, force est de constater que, sauf les agressions sexuelles, toutes les autres infractions peuvent trouver leur origine dans la volonté d'un administrateur de mener une politique d'ordre colonial dans une province à peine pacifiée, peut-être sous les directives officieuses d'un Gouverneur connu pour la radicalité et la brutalité de ses décisions « pacificatrices ». Entendons-nous bien : il ne s'agit pas d'excuser ces comportements irréguliers, mais de s'interroger sur les raisons de leur existence, et d'envisager le fait qu'ils pourraient s'expliquer plus par une politique brutale de destruction des résistances à l'ordre colonial que par les dérives personnelles d'un sadique. La question est juridiquement importante, car c'est de sa réponse que découlera la qualification de la nature, publique ou privée, de la responsabilité d'Etienne Lagriffoul pour ces actes commis pendant son service. On ne reviendra pas sur le fait que l'entrave au commerce résultait de la volonté d'imposer un ordre économique limitant l'inflation de certaines denrées, ni sur les violences, qui sont un outil connu des « pacifications ». Obliger les personnes indigènes à danser à l'europpéenne pouvait prendre place dans une politique d'assimilation, destinée à créer dans une province jusque-là très peu occidentalisée un semblant de société bourgeoise à l'europpéenne, à partir d'une « élite » repérée par sa capacité à intégrer les mondanités. Pour le dire avec les termes crus de l'époque, l'assimilation supposait que l'administration coloniale « dresse les sauvages » - ainsi que le rappela Gallieni dans son *Rapport d'ensemble sur la pacification à Madagascar* :

« Ne pas oublier qu'on y a affaire à des sauvages qu'il faut dresser et apprivoiser comme des animaux, et tout dressage comporte de nombreux mécomptes »⁴⁶.

Enfin, l'extorsion d'argent ou de denrées lors des tournées de l'administrateur et des gouverneurs indigènes rappellent les « dons » qui structurent les communautés politiques féodales, où les cadeaux offerts par les personnes et communautés à l'occasion des visites étaient des témoignages d'allégeance envers celui qui recevait le cadeau mais aussi, plus généralement, de soumission à l'ordre politique.

La responsabilité que l'administrateur engageait par ces décisions était-elle personnelle, ou bien relevait-elle plutôt du service ? La réponse, on le perçoit, est loin d'être évidente et, de fait, celle de l'Institution prendra une voie médiane.

§2.- La responsabilité d'un fonctionnaire colonial

43 *Le Madagascar* du 11 septembre 1904.

44 *Le Madagascar* du 18 décembre 1904 rapporte rapidement ces plaidoiries dans sa rubrique « Faits divers » : « L'avocat de M. Berger Dujonnet, en un éloquent plaidoyer, nous a dépeint l'Administrateur de Maroantsetra comme un petit Neron. Le moment n'est pas loin où M. Lagriffoul aura sa légende comme Julien l'apostat. L'incident, – c'est bien un incident – Berger Dujonnet Lagriffoul a pris des proportions énormes et devait être une affaire sensationnelle. L'esprit humain est enclin à bâtir des châteaux en Espagne. M^e Gasparin, pour M. Lagriffoul, a ramené les choses à leurs vraies proportions et repoussé la demande de 25 000 de dommages-intérêts. Le jugement sera rendu à huitaine ».

45 Sur les féodalités économiques qui contraignaient les administrations des espaces coloniaux, lire LEGENDRE P., *Trésor historique de l'Etat en France*, Paris, 1992, p. 164.

46 GALLIENI J.-S., *Rapport, op. cit.*, p. 183.

La responsabilité d'un fonctionnaire colonial pouvait être engagée par la voie judiciaire, ouverte à la victime (A), et la voie disciplinaire, ouverte aux supérieurs hiérarchiques (B).

A.- La sanction judiciaire

Rappelons que l'enjeu principal de la mise en responsabilité d'un fonctionnaire réside dans l'équilibre à trouver entre, d'une part, la nécessité de sanctionner les agents qui commettraient des fautes envers les administrés, dans un but évident de justice et de pérennité de l'Etat, et, d'autre part, la nécessité de les protéger contre la vindicte populaire, pour ne pas les paralyser dans leur action. Rappelons également qu'il résultait de la séparation des autorités administratives et judiciaires que seuls les tribunaux administratifs étaient compétents pour juger des actes de l'administration. Aussi, depuis le décret-loi du 19 septembre 1870 et l'arrêt Pelletier du Tribunal des Conflits (30 juillet 1873), un administré qui se considérait comme victime d'un acte commis par un fonctionnaire dans le cadre de son service pouvait poursuivre celui-ci sans autorisation préalable devant les juridictions administratives si le dommage subi résultait d'un « fait de service », et devant les juridictions civiles s'il découlait d'un « fait personnel ».

En l'espèce, il n'est pas impossible que Berger du Jonet ait d'abord saisi la juridiction administrative, en vain, avant de se tourner vers les tribunaux de l'ordre civil. De plus amples recherches dans les fonds du Conseil du contentieux administratif permettraient d'en attester. Pour l'instant, les traces d'une possible procédure contentieuse proviennent de la lettre ouverte publiée par *Le Madagascar* à l'intention du Gouverneur, qui évoque une enquête diligentée par lui :

« Quand vous avez envoyé Monsieur l'administrateur Martin Commandant Supérieur de l'Est à demander sur le fait de l'affaire Berger du Jonet contre La Griffoul, nous avons eu peur de dire la vérité parce que nous connaissons que M. Lagriffoul ne vas jamais quitter Maroantsera [...] Après le départ de M. Martin Commandant de l'Est, M. Lagriffoul nous a mis tous 3 mois de la prison et 100 francs d'amande à chaque témoins que malgré nous avons dit à son intérêt ».

L'administrateur en chef Martin était le supérieur politique et administratif d'Etienne Lagriffoul. Par un arrêté en date du 1^{er} mars 1901, le Gouverneur avait créé un Commandement supérieur de l'Est regroupant les provinces de Vohémar, Maroantsetra, Fénériver, Tanatave, Mananjary, les districts d'Andoveranto, Vatomandry, Mahanoro et la commune de Sainte-Marie⁴⁷. Par un second arrêté de la même date, le Gouverneur avait nommé l'administrateur en chef Martin Commandant supérieur de l'Est. Les chefs des provinces et de districts de cette circonscription étaient placés sous son autorité, « tant au point de vue administratif qu'au point de vue politique »⁴⁸. Un arrêté du 28 mai 1901 créait à la place du Commandement une circonscription administrative dénommée « Région de l'Est », regroupant les mêmes provinces, districts et commune, dont les chefs étaient soumis à Martin dans les mêmes termes que précédemment⁴⁹. On sait qu'en novembre 1891, Martin réalisa une tournée dans les provinces de Maroantsetra et Fénériver⁵⁰. Peut-être fut-ce à cette occasion qu'il enquêta sur son subordonné, soit à la demande directe du Gouverneur dans le cadre d'une éventuelle sanction disciplinaire, soit à la suite de la saisine du Conseil du contentieux administratif par Berger du Jonet (ce qui revenait à peu près au même puisque le Conseil du contentieux administratif n'était guère qu'une émanation du Conseil

47 JOMC, 2 mars 1901, 5467.

48 Dispositions analogues à celles fixées par l'arrêté du 12 septembre 1900 qui créait un Commandement supérieur du Sud (JOMC, 15 septembre 1900, 4763).

49 BOMD, 1901, 432 et s.

50 JOMD, 21 novembre 1901. *Le Madagascar* en date du 19 janvier 1902 publia : « Nous avons de curieux détails sur le voyage d'enquête entrepris par le même administrateur Martin à Maroantsetra. Ça alors, c'est du Palais-Royal tout pur » - le journaliste n'en écrivit malheureusement pas davantage.

administratif de la colonie auquel était adjoint deux magistrats, et tous ses membres étant nommés directement ou indirectement par le Gouverneur⁵¹). Quoi qu'il en ait été, faute de témoins à charge, la procédure ne déboucha pas sur une condamnation de Lagriffoul.

Il ne restait donc plus à Berger du Jonet qu'à tenter la voie des tribunaux civils, en espérant que les magistrats ne considéreraient pas que les entraves au commerce de Lagriffoul constituaient des « faits de service ». A vrai dire, les magistrats allaient disposer d'une marge de manœuvre importante car le fondement de la distinction entre le « fait de service » et le « fait personnel » restait très fluctuant⁵². Saisi par Berger du Jonet, le tribunal de première instance de Tamatave, par un jugement en date du 10 novembre 1902, s'estima compétent pour les trois faits allégués par le requérant contre l'administrateur : pour avoir interdit aux indigènes de commercer avec lui, pour avoir placé un poste de police devant son établissement, et pour avoir convoqué et fait détenir arbitrairement des gérants des postes de commerce. Le tribunal considéra « qu'en agissant de la sorte et en dehors de ses attributions, droits et pouvoirs, et contrairement aux lois et règlements, Lagriffoul a commis un abus de pouvoir et une faute personnelle qui engage sa responsabilité ». Etienne Lagriffoul fit appel de cette décision, alléguant en outre que le tribunal de première instance de Tamatave n'était pas compétent pour juger des actes d'un administrateur.

La Cour d'appel de Tananarive, réunie le 25 mars 1903, décida que sur le troisième point, il y avait lieu de débouter immédiatement et définitivement le requérant de sa demande. En effet, Etienne Lagriffoul avait nié l'accusation de détention arbitraire : s'il avait effectivement convoqué devant lui des indigènes, alléqua-t-il, c'était dans le cadre de son service, en tant que juge de paix saisi par une demande de conciliation. Berger du Jonet n'ayant apporté aucune preuve contraire aux allégations de l'administrateur, la cour infirma le jugement du tribunal de première instance. En revanche, la cour considéra que la compétence de l'ordre judiciaire était fondée pour les deux premiers points :

Et attendu qu'il importe peu que les faits reprochés à Lagriffoul aient été accomplis dans des kabary, qui sont évidemment dans les attributions des administrateurs et constituent des actes administratifs ; qu'en effet, ainsi que le dit Laferrière (t. I, page 477), d'après une doctrine universellement admise, il ne suffit pas, pour faire échec à la compétence des tribunaux, d'invoquer un intérêt public ou de donner une forme administrative à des actes qui, d'après leur objet, relèveraient du droit commun ; il faut que le caractère administratif résulte de la nature même de l'acte, et non pas uniquement de la qualité de son auteur ou du but qu'il se propose ;

Attendu, en effet, que, dans l'espèce, Lagriffoul est sorti, non seulement de ses attributions, puisqu'il n'allègue aucun ordre reçu de l'autorité supérieure auquel il aurait été tenu d'obéir, mais des attributions mêmes de l'autorité administrative, qui n'a pas évidemment pour mission de défendre aux indigènes d'avoir des relations commerciales avec tel ou tel commerçant ou de favoriser une maison de commerce aux dépens d'une autre ;

Que, dans ces conditions, c'est à bon droit que le premier juge a décidé que les deux premiers faits allégués, s'ils étaient établis, constitueraient non un fait de la fonction, mais un fait personnel à Lagriffoul ;

La décision de la cour fait référence à l'opinion d'Edouard Laferrière qui faisait effectivement autorité en la matière. D'après le traité en question, il existait :

51 Article 2 du décret du 6 mars 1897 (BOMC, 3, 1897, 165).

52 Henri Berthélémy pouvait encore écrire dans l'édition de 1908 de son *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 66 : « La distinction entre la faute personnelle et la faute de service est malheureusement assez confuse et le critérium qui permet de reconnaître l'une de l'autre est peu précis ».

« un cas où l'acte d'un administrateur prétendant exercer la puissance publique cesserait d'être un acte administratif échappant au jugement des tribunaux. C'est le cas où l'administrateur sortirait non seulement de ses propres attributions, mais des attributions mêmes de l'autorité administrative. Si, par exemple, un administrateur [...] interdisait un commerce ou une industrie libres »⁵³.

Bien entendu, ce passage de Laferrière avait été pensé pour l'ordre juridique métropolitain, et non pour le colonial. Mais le juriste avait aussi écrit qu'un fait était personnel s'il révélait « l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences » et « de service » s'il montrait un « mandataire de l'Etat plus ou moins sujet à l'erreur »⁵⁴. Or, outre le fait qu'Etienne Lagriffoul avait agi sans en avoir reçu l'ordre de son supérieur (ou sans avoir voulu le révéler), sa mauvaise réputation permettait d'orienter facilement la décision vers la faute personnelle – et peut-être doit-on rechercher ici l'objectif de la cabale montée par *Le Madagascar*, ou du moins dans laquelle le périodique s'était engagé.

L'affaire revenue devant le tribunal de Tamatave pour être jugée au fond sur les deux points retenus, Berger du Jonet y adjoignit une action en responsabilité de la Colonie, sur le fondement de l'article 1384 du Code civil. Dans la pratique judiciaire, si la responsabilité des communes, considérées comme des communautés d'habitants, pouvait effectivement être engagée sur ce fondement, l'Etat en revanche restait protégé par un principe général d'irresponsabilité. Qu'en était-il des colonies ? Le tribunal de Tamatave, par un jugement en date du 26 juin 1905, considéra que leur régime suivait celui de l'Etat, et se proclama donc incompétent⁵⁵ :

Sur la demande dirigée contre la colonie :

Attendu que la responsabilité des colonies, pour faits quasi-délictueux des fonctionnaires qui y sont en service, n'est pas soumise aux règles du droit civil, rien ne prouvant que l'article 1384 du Code civil soit applicable à cette situation et qu'il y ait lieu d'assimiler les fonctionnaires à des préposés ;

Attendu que cette responsabilité, dans tous les cas où elle existe, a un caractère administratif qui s'oppose, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, à ce que les litiges qui la concernent soient déferés aux tribunaux de l'ordre judiciaire ;

Par ces motifs, se déclare incompétent.

En outre, le tribunal de Tamatave condamna Etienne Lagriffoul à payer 10 000 francs de dommages-intérêts à Berger du Jonet⁵⁶. Dès lors, la question paraissait réglée : l'administrateur était personnellement responsable de ses actes. Toutefois, en s'écartant du strict rendu du jugement et en revenant au contexte général de l'affaire, l'analyse se brouille à nouveau : l'administration coloniale se serait en effet substituée à son administrateur pour le paiement des dommages-intérêts. La réaction du Gouverneur et du Ministère confrontés aux accusations officielles et officieuses envers leur subordonné laisse pour l'instant la porte ouverte à plusieurs interprétations différentes.

B.- La sanction hiérarchique

Le Gouverneur disposait d'un pouvoir de sanction envers son subordonné, organisé par le décret du 4 juillet 1896 qui prévoyait six peines allant de la réprimande à la révocation⁵⁷. Non seulement il ne paraît pas qu'il l'utilisa pour sanctionner Lagriffoul mais, si l'on en croit le *Le Tamatave. Journal républicain indépendant*, la Colonie l'aurait protégé en payant pour lui les

53 LAFERRIÈRE E., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 1, 1896, p. 479.

54 Conclusions du TC, 5 mai 1877, Laumonier-Cariol (Rec., p. 437) ; BURDEAU F., *Histoire du droit administratif*, *op. cit.*, p. 238.

55 *Recueil de législation et jurisprudence coloniale*, P. DARESTE (dir.), Paris, 1907, p. 22 et s.

56 Le report du jugement dans le Dareste mentionne la condamnation à des dommages-intérêts à hauteur de 100 000 francs. Cela nous paraît être une erreur typographique (nombreuses dans cette retranscription), et, de fait, *Le Tamatave. Journal républicain indépendant*, 22 août 1917 avance pour sa part la somme de 10 000 francs.

57 BOMC, 7, 1896, 413.

dommages-intérêts⁵⁸. La carrière d'Etienne Lagriffoul évolua toutefois trop rapidement au début de l'année 1905 pour ne pas y voir une conséquence directe des accusations qui furent portées contre lui. De fait, au moment où son affaire revenait devant le tribunal de première instance pour être jugée au fond, Etienne Lagriffoul avait déjà définitivement quitté l'île. Il reste délicat d'interpréter les décisions prises par l'administration le concernant, car les données encore lacunaires dont nous disposons peuvent s'interpréter différemment.

Certaines d'entre elles laissent supposer qu'il fut rapidement et discrètement écarté de toute fonction. Un congé administratif de huit mois « pour en jouir en France » lui fut accordé par décision du 15 janvier 1905⁵⁹. La date laisse supposer que la demande fut déposée dans la période qui suivit le scandale provoqué par la publication de la lettre collective dans *Le Madagascar*. Ce congé était peut-être pensé pour être définitif dès son origine : moins d'un mois plus tard, le 12 février, Lagriffoul, qui était en train de préparer ses valises, fut remplacé dans ses fonctions par l'administrateur Alexis Deville⁶⁰. Le 1^{er} mars, alors qu'il a quitté l'île, un jeu de chaises musicales modifia les affectations, et ce fut finalement Guédès qui fut affecté à Maroantsetra tandis que Deville fut nommé à la tête de la province de Diego-Suarez⁶¹.

Etienne Lagriffoul était alors âgé de 47 ans et il n'avança plus dans la carrière, sinon une dernière fois, à l'ancienneté : il fut promu administrateur de 2^e classe par décret du 18 avril 1905⁶². Le 3 février 1906, un arrêté du ministre des Colonies le mit à la disposition du commissaire général du gouvernement dans les possessions du Congo français. S'il partit en Afrique, il n'y resta pas plus que quelques mois⁶³. À partir de 1907, il multiplia les demandes de congés depuis la France, sur le fondement du §2 de l'article 40 du décret du 28 janvier 1890, alors que les prolongations de congé ne devaient pas avoir pour effet d'étendre la durée de l'absence au-delà d'une année⁶⁴. Le ministère accordait ces demandes successives, contraint par l'absence d'une disposition réglementaire qui aurait organisé des mises en disponibilité plus longues. Cette lacune fut comblée par un décret du 2 mars 1910 qui envisageait « pour le personnel se trouvant momentanément hors d'état de reprendre son service une position de disponibilité sans traitement dont l'absence jusqu'à ce jour avait empêché l'Administration de solutionner équitablement certaines situations dignes d'intérêt »⁶⁵. Fut-ce la perspective de ce nouveau régime qui motiva Etienne Lagriffoul à faire valoir ses droits à une pension de retraite ? Quoi qu'il en ait été, le ministre des Colonies la lui accorda à titre d'ancienneté de services en octobre 1909, ainsi que le titre d'Administrateur honoraire des Colonies⁶⁶. Etienne Lagriffoul avait alors 51 ans, et il vécut encore durant de nombreuses d'années, sans paraître avoir tenu un rôle social ou politique quelconque, même localement⁶⁷. Il décéda à Béziers et fut enterré

58 *Le Tamatave. Journal républicain indépendant* du 22 août 1917.

59 JOMD, 25 janvier 1905, 12 329.

60 JOMD, 1^{er} mars 1905, 12450.

61 JOMD, 29 mars 1905, 12 557.

62 JOMD, 17 juin 1905, 12 812.

63 BOMC, 2, 1906, 196. Le journal *La Politique coloniale* mentionne à deux reprises que trois mois de congé lui furent attribués « alors qu'il provient du Gabon » (*La Politique coloniale*, 8 mai 1907 et 8 janvier 1908). Il a laissé de multiples traces d'une vie en France (le 26 janvier 1906, il est à Béziers pour des formalités administratives (base Léonore), en août 1907, il est témoin à un mariage à Béziers (*La Vie montpelliéraine*, 11 août 1907).

64 Décret du 28 janvier 1890 (*Bulletin officiel de l'Administration des colonies*, n° 1 bis, 1890, p. 149 et s., et p. 167 pour les congés). Lagriffoul obtient 3 mois, alors « qu'il provient du Gabon » (*La Politique coloniale*, 8 mai 1907) ; 3 mois, sans indication de provenance (*La Politique coloniale*, 9 octobre 1907) ; 3 mois, « provenant du Gabon » (*La Politique coloniale*, 8 janvier 1908), 3 mois, sans indication de provenance (*La Politique coloniale*, 7 avril 1908), de 3 mois, sans indication de provenance (*La Politique coloniale*, 22 juillet 1908), de 3 mois, sans indication de provenance (*La Politique coloniale*, 21 janvier 1909).

65 BOMC, 3bis, 1910, 401.

66 BOMC, 23, 1909, 990.

67 Après 1909, il laisse en tout cas très peu d'empreintes numériques. Des recherches plus approfondies dans les archives contrediraient peut-être cette affirmation.

sur son lieu de naissance, à Pomérois, le 25 février 1940⁶⁸.

Si l'on peut donc considérer que la carrière de Lagriffoul s'acheva au moment de sa condamnation judiciaire (et peut-être en raison de celle-ci), son départ de la Grande Île s'accompagna toutefois des honneurs de la République : le 9 juin 1905, le ministre de la Guerre le fit Chevalier de la Légion d'honneur, pour 27 ans de services⁶⁹. Il dut probablement cette récompense à Gallieni, qui avait lui-même cessé d'être gouverneur de Madagascar au mois de mai. L'octroi de cette récompense peut là aussi s'expliquer diversement. Elle pouvait être une récompense de nature privée (un cadeau personnel de Gallieni à un familier), une récompense professionnelle (la manifestation publique de reconnaissance d'un gouverneur à un administrateur qui aurait suivi des ordres irréguliers au nom de l'exigence de colonisation), une affirmation de la dignité du corps administratif colonial de Madagascar après un scandale public qui en aurait entaché la réputation et donc la légitimité.

*

La légende noire de Lagriffoul persista un certain temps à Madagascar. Pour une partie des colons, il devint la référence de l'administrateur abusant d'un pouvoir que la loi avait insuffisamment bridée⁷⁰. De fait, la responsabilité de ses actes était autant collective que personnelle. Politiquement si ce n'était juridiquement, l'Administration était fautive et ses errements étaient multiples, comme l'exposa magistralement René Saint-Clair, possible pseudonyme d'un homme qui œuvra à Madagascar, et dont les écrits publiés en 1909 semblent avoir été taillés à la lueur de l'affaire Lagriffoul. L'Administration est d'abord fautive parce que, pressée par la course à la colonisation, elle a été amenée à faire d'un employé de bureau un administrateur, sans s'être assurée au préalable qu'il en avait les compétences :

« L'Administration supérieure s'est-elle jamais préoccupée des qualités morales de ses représentants ? S'est-elle inquiétée de savoir si Pierre ou Paul étaient suffisamment qualifiés pour tenir sur une telle scène le rôle si difficile de missionnaire social ? A elle de répondre. Pour nous, nous ne le pensons pas. La poussée coloniale a été si forte en ces vingt dernières années, qu'elle ne pouvait pas faire le choix qu'elle aurait voulu parmi les candidats aux fonctions administratives

68 *L'Eclair. Journal quotidien du midi*, 26 février 1940.

69 JOMD, 29 juillet 1905, 12 913. En 1904, il avait déjà été gratifié par le ministre de l'Agriculture d'une promotion au grade de chevalier dans l'ordre du Mérite agricole (*Revue de Madagascar : organe du Comité de Madagascar*, 10 mai 1904, p. 461). Le 10 juin 1905, il est à Montpellier pour la cérémonie officielle de réception dans la chevalerie. Le 3 juillet 1905, il est chez lui, à Pomérois, quand il reçoit sa décoration de Chevalier (base Léonore).

70 « [...] On sait avec quel doigté certains chefs de provinces en [*ie* le code de l'indigénat] faisaient usage et il n'est pas besoin, ici, pour édifier les lecteurs du *Signal*, de rappeler les punitions infligées, à tort et à travers, en vertu de l'indigénat, par les Lagriffoul, Talvas et *tutti quanti* [...] » (*Le Signal de Madagascar et indépendances*, 29 février 1908) ; « Cette grosse légume, disons le tout de suite, est un brillant administrateur qui n'en est qu'à son premier séjour à Madagascar. Cet homme heureux a depuis son arrivée dans la Grande Île, tellement d'histoires bizarres à son actif, qu'il peut d'ores et déjà, rendre des points à Lagriffoul de douce mémoire » (*Le Progrès de Madagascar. Organe d'action républicaine*, 10 février 1911) ; « Car en somme, quel que soit le dommage qu'en éprouvent les colons et la colonie, les auteurs de ces abus [*ie* les administrateurs] tenus pour irresponsables, jouissent de l'immunité la plus absolue. [...] Et quelles sanctions ont jamais été prises contre ces derniers, bien que leurs exploits (...) puissent remplir des volumes ? Pour ne citer qu'un exemple pris dans la Province même de Tamatave, l'administrateur Lagriffoul, ayant ruiné un colon, s'est vu condamner – *par les tribunaux civils* – en dix mille francs de dommages-intérêts. Quelle sanction a été prise contre lui par l'administration ? On le donnerait en mille qu'on ne devinerait pas. La colonie a payé les 10 000 francs et Lagriffoul a été gratifié de la croix de la Légion d'honneur, et d'un poste d'avancement dans une colonie d'Afrique. Après cela, il n'y a plus qu'à tirer le rideau ! Et ainsi de même pour les autres » (*Le Tamatave. Journal républicain indépendant*, 22 août 1917).

lointaines. Aujourd'hui, la sélection est possible [...] »⁷¹

Les scandales provoqués par l'incompétence de certains administrateurs poussèrent dès septembre 1905 le ministère des Colonies à relever les critères de recrutement des candidats qui n'auraient pas fait leurs classes à l'Ecole coloniale⁷².

L'Administration était fautive aussi pour avoir poussé son administrateur à poursuivre une politique d'assimilation que René Saint-Clair, partisan de l'association, qualifie de « criminelle » :

« Que d'imbécilités, que d'erreurs, que de crimes, que je qualifierai de lèse-société, sont imputables à l'interprétation de ce malheureux mot. [...] Avant d'assimiler l'indigène, puisque *assimiler* veut dire « rendre semblable », l'Administrateur colonial, le préparateur d'hommes, doit d'abord s'assimiler l'indigène, descendre jusqu'à lui [...] Jeunes Administrateurs, pas d'assimilation brutale, laissez faire le temps pour la ressemblance »⁷³.

Enfin, l'Administration avait eu le tort d'avoir donné à ses administrateurs des objectifs à atteindre, mais sans leur fournir les moyens de le faire :

« Le mot *Assimilation* n'est pas la seule tare d'un système dont fort heureusement les jours sont comptés ; il en existe un autre à qui je veux dire son fait : c'est le verbe *débrouiller* et par déduction le *débrouillage*. Bien coupables sont les chefs de nos colonies qui ont élevé le débrouillage à la hauteur d'une institution ; bien criminels sont ceux qui ont dit au jeune administrateur [...] : « Débrouillez-vous » [...] Jeunes Administrateurs, ne soyez pas trop débrouillards ! Le débrouillage n'est pas une règle administrative »⁷⁴

L'Administration, acceptant sa part de responsabilité morale, avait donc en toute vraisemblance accordé à Lagriffoul le bénéfice de circonstances atténuantes, que les tribunaux de l'ordre judiciaire refusaient parfois aux administrateurs⁷⁵. Elle régla le cas Lagriffoul par l'arbitraire – au sens premier du terme – plutôt que par la voie réglementaire, ce qui était usuel à une époque où les règlements de l'administration ne formaient qu'un droit indéterminé. Ainsi que l'écrivit Delbousquet : « il existe des règlements dans ces administrations. Sans doute, mais tout le monde sait ce qu'il en est de ces règlements, ce sont des armes dont on ne se sert que contre ceux qui ne sont pas suffisamment protégés »⁷⁶. Les inconvénients d'un tel ordre administratif, le sentiment d'injustice qu'il engendrait, étaient décuplés dans les territoires coloniaux où il n'était pas rééquilibré par le pouvoir modérateur du juge⁷⁷. Il n'est peut-être pas anodin que ce soit un ancien chef de bureau du ministère des Colonies, Georges Demartial, qui proposa en 1907 de créer un statut légal des fonctionnaires⁷⁸. Il s'agit en tout cas d'une invitation à étudier les influences des événements qui se produisirent dans la Grande Île sur les transformations des droits administratifs en France et à Madagascar.

71 SAINT-CLAIR R., *L'administrateur colonial*, *op. cit.*, p. 14. Rappelons que de nombreux administrateurs du début du XX^e siècle étaient issus des secrétariats et n'avaient « que l'étoffe d'[un] copiste » (COHEN W. B., *Empereurs sans sceptre*, *op. cit.*, p. 48). Voir aussi BOUTMY E., *Le recrutement des administrateurs coloniaux*, Paris, 1895.

72 Cf. un arrêté du ministre des Colonies en date du 6 septembre 1905 (BOMC, 9, 1905, 981)

73 SAINT-CLAIR R., *L'administrateur colonial*, *op. cit.*, p. 17.

74 *Ibid.*, p. 18.

75 « Le contrôle suprême ne leur est pas épargné : [...] la Cour de cassation peut les atteindre sans même leur accorder toujours le bénéfice, mérité pourtant, des circonstances atténuantes » (*Annuaire et livre d'or*, *op. cit.*, p. 8).

76 DELBOUSQUET J., *De l'organisation des administrations centrales*, Paris, 1843, cité par THULLIER G., *La vie quotidienne dans les ministères*, *op. cit.*, p. 111.

77 Rappelons que, dans les espaces coloniaux, le droit administratif était essentiellement de nature réglementaire, tandis qu'il était réputé jurisprudentiel en métropole. Le Conseil d'Etat en effet refusait d'empiéter sur la liberté des administrateurs coloniaux, et les tribunaux administratifs n'étaient souvent que des émanations de l'administration active.

78 DEMARTIAL G., « Esquisse d'une loi sur l'Etat des fonctionnaires », *Revue de droit public*, 1907, p. 228-235 ; THULLIER G., « Les deux carrières de Georges Demartial », *Bureaucratie et Bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, 1980, p. 134-153.