

Décret

Générale

colonial

Décret n° 7-419-1931 Promulgation et publication aux colonies des textes législatifs et réglementaires.

n° 7-419-1931

Ministère
ACTES DU POUVOIR CENTRAL

Date de publication
29 août 1932

Numéro JO
n° 419 du 31/10/1931

Date du numéro
31 octobre 1931

VISAS

Le Ministre dés colonies à MM. les Gouverneurs généraux et Gouverneurs des Colonies.

TEXTE INTÉGRAL

J'ai été amené à constater que, malgré les instructions antérieures du Département, certains textes législatifs ou réglementaires non expressément applicables aux colonies avaient été promulgués dans les territoires relevant du ministère des colonies, ou que certains textes de même nature, on certaines instructions, applicables ou non aux colonies, mais émanant d'autres Départements ministériels et non contresignés par le Ministre des colonies, y avaient été mis en vigueur sans que le Département ait été consulté. Dans le premier cas, les promulgations ainsi opérées ne sauraient conférer, au maximum, aux textes qui en sont l'objet, que la valeur d'une réglementation locale; elles seront même sans effet et constitueront une illégalité lorsque, comme il est fréquent, ces textes traiteront de matières pour lesquelles des lois ou décrets sont déjà régulièrement intervenus. Dans le second cas, les mêmes observations doivent être faites si l'on s'agit de textes non applicables aux colonies; s'il s'agit de textes applicables aux colonies, outre que la légalité d'un texte légiférant pour une matière donnée et contresigné par un Ministre dont les attributions ne comprennent pas cette matière peut être discutée, il y a là une irrégularité d'ordre administratif, la mise en vigueur de ces textes sans instructions du Département allant à l'encontre des prescriptions ministérielles. Afin d'éviter le renouvellement de tels errements, qui font échec au fondement même de notre législation coloniale, suivant lequel le Ministre des colonies est seul responsable de l'administration et de la défense de nos possessions d'entre-mer, j'ai l'honneur de vous apposer ci-dessous les règles à suivre pour l'application aux colonies des actes de l'autorité métropolitaine. Il importe d'abord de fixer quelques principes essentiels qui sont encore, parfois, perdus de vue. Il est nécessaire que les conditions dans lesquelles les textes sont applicables aux colonies soient bien distinguées des conditions de leur promulgation aux colonies et de leur publication. L'application d'un texte métropolitain aux Colonies peut résulter : 1° Du fait que le texte légifère expressément pour les colonies (ou une ou plusieurs colonies), que ce texte forme ou ne soit qu'une partie d'un texte légiférant pour la métropole, qu'il légifère spécialement pour les colonies ou ait une portée générale; dans cette hypothèse, il n'est pas besoin, bien entendu, qu'un article formel déclare l'applicabilité aux Colonies 2° Du fait qu'un article spécial d'un texte applicable à la métropole prévoit qu'il s'appliquera aux colonies: 3° Du fait qu'un acte spécial du pouvoir — décret — déclare applicable aux colonies, ou à telle colonie, un texte législatif ou réglementaire en vigueur dans la métropole. Vous savez que la force avec laquelle ces textes s'appliqueront aux colonies dépendra de l'autorité qui les aura rendus applicables (force législative lorsque cette application aura été faite par la loi, force réglementaire lorsqu'elle aura été faite par décret), que le texte en cause soit une loi ou un décret. On pourrait être tenté d'ajouter que l'applicabilité d'un texte métropolitain peut encore résulter d'un acte du Gouvernement local, lorsque la matière traitée par ce texte rentre dans les

pouvoirs réglementaires du Gouverneur général ou du Gouverneur, Ce serait là une erreur, Si les chefs des colonies peuvent parfaitement, pour une matière de leur compétence, appliquer des règles en vigueur en France, ils ne peuvent pourtant, dans leurs arrêtés, se référer purement et simplement au texte métropolitain, mais doivent, au contraire, y reprendre les dispositions qu'ils veulent appliquer. La promulgation des textes émanant des autorités métropolitaines (pour les textes émanant de l'autorité locale, il ne saurait être question de tenir compte seulement de publication) ne peut être opérée que par le chef de la colonie ou du groupe de colonies suivant le cas. Certains décrets, tendant à l'application de lois aux colonies, ont parfois indiqué que ces lois étaient promulguées aux colonies : c'est là un vice de rédaction qui ne doit pas vous faire illusion : c'est évidemment « rendus applicables » qu'il faut lire, et ces décrets sont, comme tous les autres, soumis à la nécessité de la promulgation locale, J'ajoute que la promulgation doit être faite par un arrêté du chef de la colonie et que la simple publication du texte au Journal officiel de la colonie serait inopérante, La promulgation est requise pour tous les textes réglementaires, lois, décrets et même arrêtés ministériels, dans les rares hypothèses où des arrêtés de portée réglementaire sont intervenus. Je profite de l'occasion que m'offre la présente circulaire pour attirer votre attention sur un point très particulier. Il est à craindre que des chefs de colonie aient eu pouvoir promulguer dans leur colonie un texte qui lui est applicable, alors qu'un nouveau texte également applicable l'avait déjà remplacé ou modifié, Il y a, dans cette manière de faire, un abus certain et une illégalité La nécessité de la promulgation locale aboutit, sans doute, à donner aux gouverneurs la possibilité de retarder la mise en vigueur des textes émanant du pouvoir central, puisque aucun délai n'a été fixé par la loi pour cette promulgation. Mais elle ne leur donne, en aucune façon, le pouvoir de modifier la législation constituée par ces textes. Le gouverneur ne peut que promulguer la législation applicable à sa colonie pour la matière intéressée au moment où intervient la promulgation, Les différents textes concernant la même matière et applicables à la colonie forment un tout : ne peut séparer les éléments, sous peine de commettre un excès de pouvoir, je vous prie de veiller tout spécialement à l'observation de cette prescription. Je n'insisterai pas sur les règles de la publication qui sont généralement suivies, Je me bornerai à vous indiquer l'opportunité, encore que la jurisprudence décide que cela ne soit pas légalement obligatoire, de faire suivre, autant que possible, les arrêtés de promulgation des textes qu'ils promulguent. Il y a un intérêt très grand à ce que les habitants des colonies puissent trouver dans leurs journaux officiels la teneur même de la législation qui leur est applicable, sans qu'il leur soit besoin de se reporter au Journal officiel de la République, J'en arrive maintenant aux modalités qui devront être suivies en matière de promulgation et de publication des textes émanant des autorités métropolitaines pour que soit respecté, en outre de la spécificité de la législation coloniale, le principe de la compétence exclusive du Ministre des colonies vis-à-vis de nos possessions d'outre-mer, principe qui ne doit recevoir aucune atteinte en dehors des exceptions prévues par les textes et qui ne font en rien obstacle, d'ailleurs, à l'intervention simultanée et concertée d'autres Départements ministériels. LOIS, A. — Lorsqu'une loi, promulguée dans la métropole et publiée au Journal officiel de la République française, ou un article d'une telle loi, légifère expressément pour les colonies (ou une ou plusieurs colonies), ou lorsqu'un des articles d'une loi prévoit son application, totale ou partielle, aux colonies ou dans des colonies déterminées, les gouverneurs généraux ou gouverneurs des colonies intéressés doivent, par arrêté, promulguer dans leur colonie la loi ou les articles la concernant, à la condition toutefois que le décret de promulgation dans la métropole ait été contresigné par le Ministre des colonies, Bien qu'aucun texte n'impose de délai légal pour cette formalité, la promulgation doit cependant être faite, en principe, immédiatement, c'est-à-dire dès l'arrivée à la colonie du Journal officiel de la République. Ce n'est qu'exceptionnellement que vous pourrez, en raison des circonstances locales et sous votre entière responsabilité, la différer, étant entendu que vous ne sauriez la retarder de plus de deux mois sans m'en avoir référé pour autorisation. Lorsqu'une loi remplit les conditions visées ci-dessus, mais sans que le décret de promulgation en France ait été contresigné du Ministre des colonies et sans que le Département ait adressé aux colonies intéressées d'instructions spéciales, les chefs de ces colonies doivent surseoir à sa promulgation dans leur colonie et rendre compte immédiatement au Département, par la voie du câble ou, à défaut, par la voie la plus rapide, en sollicitant ces instructions. B. — Si une loi contient une disposition décidant que son application ou les modalités de son application aux colonies feront l'objet d'un règlement d'administration publique, il n'y a lien, bien entendu, à aucune promulgation de la loi, ni même à sa publication au Journal officiel de la colonie, Vous devez attendre l'intervention du règlement prévu, contresigné par le Ministre des colonies: c'est ce règlement que vous devrez promulguer dès son arrivée à la colonie, sous réserve des dispositions ci-dessous. C. — Si une loi est rendue applicable par décret aux colonies ou à une ou plusieurs colonies, le décret qui la rend applicable doit être promulgué dans les délais et, sauf les exceptions prévues au paragraphe A, sous la condition que le décret d'applicabilité ait été contresigné du Ministre des colonies. Si ce contresignement faisait défaut, vous devriez, de même que pour les lois applicables en vertu de leur texte, même lorsque le contresignement du Ministre des colonies fait défaut au décret de promulgation en France, surseoir à la promulgation et saisir le Département de toute urgence, le note que, lors de la promulgation, vous devez publier, autant que possible, comme je l'ai signalé plus haut, non seulement le décret portant application de la loi aux colonies, mais

encore le texte de la loi elle-même. D. — Toute loi ne rentrant pas dans l'un des cas qui viennent d'être envisagés ne peut être promulguée ou publiée dans la colonie, sans que cette loi y ait été préalablement rendue régulièrement applicable. Cette règle s'applique, naturellement, aux lois portant ratification de conventions internationales, qui ne peuvent être promulguées aux colonies qu'après publication, au Journal officiel de la République française, du décret d'application, contresigné du Ministre des colonies. Sa stricte observation est même encore plus nécessaire dans ce domaine, le Gouvernement se réservant fréquemment, dans ces conventions, d'apprécier la mesure dans laquelle elles seront appliquées aux colonies. de la spécialité de la législation coloniale ne s'applique plus, certaines lois spéciales régissant des organismes communs à tout le territoire français métropolitain ou colonial, ou visant des catégories déterminées de citoyens, sont applicables de plein droit aux colonies, au fait de leur seule promulgation en France. Dans ces hypothèses, la promulgation spéciale aux colonies devient inutile. C'est le cas, par exemple, pour les textes organiques du Conseil d'Etat, pour la loi de 1834 sur le statut des officiers, pour la loi de 1924 sur les pensions, pour les règlements concernant la Légion d'honneur, etc... il reste que, pour permettre à tous ceux que ces lois touchent d'en connaître les termes, la publication de ces lois au Journal officiel de la colonie peut être effectuée à titre d'information. E. — En ce qui concerne, enfin, extension des modifications apportées à des lois applicables aux colonies, il y a lieu de distinguer : 1° Les lois modificatives des lois légiférant expressément pour les colonies on rendues applicables aux colonies par leur texte même. Dans ce cas, deux situations peuvent se rencontrer : a) La loi modificative légifère elle-même expressément pour les colonies ou dispose qu'elle est applicable, en totalité ou en partie, aux colonies. Vous devez suivre alors les règles du paragraphe A. b) La loi modificative ne concerne que la métropole et ne prévoit pas son application aux colonies. Il est bien entendu qu'une telle loi ne peut être promulguée aux colonies, puisqu'il ne dépendrait même pas du chef de l'Etat de l'y rendre applicable. 2° Les lois modificatives de lois rendues applicables aux colonies par décret. Dans ce cas, les chefs de colonie ne peuvent promulguer la loi modificative. Une telle promulgation serait illégale, la matière, quelle qu'elle soit, étant du domaine des décrets. Les gouverneurs devraient donc attendre l'intervention d'un décret d'application (qu'ils pourraient d'ailleurs provoquer). Ils devraient suivre, pour la promulgation de ce décret, les règles fixées au paragraphe C. 3° Les lois modificatives de lois non soumises à la promulgation locale aux colonies. Ces lois sont évidemment elles-mêmes dispensées de la promulgation locale. Seule, la publication à titre d'information au Journal officiel de la colonie peut en être utile comme il a déjà été dit. DÉCRETS, F. — Les décrets simples et les règlements d'administration publique contresignés par le Ministre des colonies doivent être promulgués dès l'arrivée dans la colonie au Journal officiel de la République française qui les contient, sauf le cas où vous estimerez, en raison des circonstances, devoir y surseoir sous votre responsabilité, auquel cas vous devrez en rendre compte d'urgence au Département. Le texte doit être publié au Journal officiel de la colonie, à la suite de l'arrêté de promulgation. Les décrets non contresignés par le Ministre des colonies ne peuvent être promulgués aux colonies, sauf les cas exceptionnels, où compétence en matière coloniale aurait été, dans un domaine particulier, reconnue à un autre Département ministériel. Dans tous les cas où ces conditions ne seraient pas respectées et dans tous les cas douteux, il devrait être sursis à la promulgation et rendu compte au Département par les voies les plus rapides. Si l'agit, comme c'est le cas pour certains personnels métropolitains en service aux colonies (fonctionnaires des douanes, des P. T. T. par exemple), de décrets fixant la situation, dans leurs cadres, de ces personnels en vertu de textes interministériels, ils peuvent être publiés, mais seulement à la suite de la partie officielle du Journal officiel de la colonie, en ayant soin de les faire précéder de la mention : « Textes publiés à titre d'information, » ARRÊTÉS ET INSTRUCTIONS, G. — Pour les arrêtés de portée réglementaire, il y a lieu de suivre les mêmes règles que pour les décrets. Pour les arrêtés d'ordre administratif et les instructions, seuls ceux qui ont été signés ou contresignés du Ministre des colonies doivent être mis en vigueur dès leur arrivée dans votre territoire. Toutefois, et à titre exceptionnel, les circulaires et instructions adressées par la Direction de la comptabilité publique du ministère des finances aux comptables des colonies, ainsi que les circulaires et instructions des Départements de la guerre, de l'air, de la marine et des postes et télégraphes, peuvent ne pas porter le contreseing du Ministre des colonies. Si des arrêtés émanant d'autres Départements ministériels et remplissant les conditions prévues ci-dessus, pour les décrets concernant la situation de certains fonctionnaires des cadres métropolitains, paraissent devoir être connus dans votre colonie, ils ne pourraient être insérés qu'à la suite de la partie officielle du Journal officiel et à titre d'information ». Sauf ce cas particulier, vous devriez saisir immédiatement le Département de tous les textes de cette nature qui vous parviendraient sans porter la signature du Ministre des colonies. Comme vous pouvez vous en rendre compte, les prescriptions qui précèdent ne sont que l'application légale du statut colonial français, en même temps que du principe fondamental de la responsabilité ministérielle posé par l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1879. Le Ministre des colonies, avant tout, en principe, la charge de l'administration de nos colonies, il importe que, sous réserve de l'intervention parfois obligatoire, souvent éminemment opportune et utile d'autres Départements ministériels, il conserve le contrôle de toute la législation et de toute la réglementation spéciale aux colonies. Le même principe, rappelé dans tous

les textes organiques des territoires d'outre-mer, ne vous permet, du reste, de correspondre avec les autres Départements ministériels ou Administration métropolitaines que sous le sceau du Ministre des colonies et, sans exceptions prévues par les textes, aucune instruction ne peut vous être donnée valablement que dans les mêmes conditions. Dans le même ordre d'idées, les directeurs des agences économiques des divers Gouvernements établies à Paris, autorisées, pour être à même de remplir le rôle strictement économique qui leur est confié, à se mettre directement en rapport avec les autorités métropolitaines, doivent veiller scrupuleusement à ne pas s'ingérer dans les questions d'ordre politique, administratif ou financier. Vous voudrez bien m'accuser réception, par le plus prochain courrier, de la présente circulaire qui renvoie les instructions ou circulaires antérieures en la matière, et qui devra être communiquée partout où besoin sera et publiée aux journaux officiels des colonies.

DIAGNE.