

J.P. MASSERON : LA JUSTICE ADMINISTRATIVE A MADAGASCAR.

Tananarive, Editions de la librairie de Madagascar, 1963, 294 pages.

Les Etats d'Afrique Noire d'expression française ont tous entrepris, depuis l'indépendance, la réorganisation de leur justice. Cette réorganisation est plus ou moins profonde selon les Etats, puisque certains se sont contentés de réaménagements, alors que d'autres ont remis en cause les principes fondamentaux hérités du système français.

Pour sa part, la République Malgache semble avoir distingué, parmi les principes hérités du système français, ceux concernant l'organisation et ceux concernant le fonctionnement. Alors que les premiers sont largement modifiés, les seconds sont conservés presque intacts. C'est du moins l'idée qui ressort de la lecture de l'ouvrage de M. Masseron, consacré à la justice administrative à Madagascar.

Cet ouvrage comprend quatre titres consacrés respectivement à la compétence administrative (pp. 15-88), la responsabilité administrative (pp. 91-130), les juridictions administratives (133-142), les procédures et les recours (pp. 144-239). Enfin, il y a en annexe les trois textes législatifs qui gouvernent la justice administrative.

I. — DONNEES GENERALES.

Le premier titre résume les données générales qui ne nous apprennent rien que nous ne sachions déjà. Le système Malgache repose sur le principe de la séparation des pouvoirs et des fonctions. L'article 127 du Code pénal malgache reproduit, à peu près, les lois françaises des 17-24 août 1790 et du 16 fructidor an III, sur la non-immixtion des magistrats de l'ordre judiciaire dans le domaine administratif. Le même Code pénal prévoit, cependant, la défense de l'ordre judiciaire contre l'immixtion des administrateurs.

Les rapport entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire restent aussi classiques. La compétence de l'ordre judiciaire en matière d'acte administratif obéit aux règles bien établies en droit administratif français : les pouvoirs qui lui sont accordés varient selon que l'on est en présence d'un juge civil ou d'un juge répressif, d'une interprétation ou d'une appréciation de légalité, d'un acte réglementaire ou d'un acte individuel.

En ce qui concerne les sources de droit, il apparaît que les « droits fondamentaux de l'homme » mentionnés au préambule de la Constitution et « les principes fondamentaux » cités à l'article 32 de la même Constitution, ont valeur constitutionnelle (pp. 32-33). Cette affirmation est confirmée par une ordonnance du 19 septembre 1962 qui déclare : « les principes généraux contenus dans le Préambule de la Constitution de la République Malgache s'imposent aux juges, qui doivent en tous cas en faire assurer le respect et l'observation dans le cadre de la législation en vigueur ». Par conséquent, les principes généraux du

droit sont formellement consacrés en tant que source de légalité, alors qu'en France ils tirent leur valeur d'une consécration jurisprudentielle.

D'ailleurs le droit administratif malgache se montre plus simple et plus tranché que le droit administratif français sur bien d'autres points. Ainsi la règle « la compétence suit le fond » semble s'appliquer systématiquement, alors qu'elle est loin de faire l'accord chez les principaux publicistes (1). De même, la notion d'établissement public, qui subit une crise en France (conf. Drago : les crises de la notion d'établissement public, thèse Paris 1948), a reçu une définition relativement précise en droit malgache : « On entend par établissement public tout organisme public personnalisé à vocation spéciale, chargé d'assurer un service d'intérêt public, placé sous l'autorité de l'Etat ou d'une collectivité territoriale décentralisée ou non » (Ordonnance du 30 novembre 1960). Il nous semble que le juge n'aura pas beaucoup de difficultés à caractériser un établissement public avec un tel faisceau d'indices. Enfin, dans le contentieux des services publics industriels et commerciaux, le juge malgache met bien en relief le critère de « la gestion » (p. 52) en faisant appel, notamment, à la notion de « gestion privée » qui n'est utilisée en France que par la doctrine.

Cette volonté de clarification n'est cependant pas toujours évidente. C'est ainsi que dans le contentieux du service public de la justice, l'appel au critère organisation-fonctionnement est loin d'être aussi clair et aussi simple que le pensent les juges malgaches et, avec eux, M. Masseron.

II. — LES CONFLITS DE COMPETENCE.

L'organisation judiciaire malgache, au sommet, ne comprend qu'une seule juridiction : la Cour Suprême qui est composée d'une chambre de cassation compétente en matière judiciaire, et d'une chambre administrative compétente en matière administrative.

En cas de conflit de compétence, le Tribunal des conflits est constitué par l'Assemblée Plénière de la Cour Suprême formée par la réunion de la Chambre de Cassation et de la Chambre Administrative sous la présidence du Premier Président de la Cour Suprême. La composition (huit membres au moins) est paritaire et respecte la représentation des deux ordres juridictionnels. Mais cette parité est apparente seulement, car, en fait, la balance penche en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire représentés par le Premier Président de la Cour Suprême qui préside l'Assemblée Plénière.

Les attributions de cette assemblée plénière sont au nombre de quatre. On y trouve les attributions classiques du Tribunal des conflits français :

(1) cf. à ce propos : EISENMANN : Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français, dans les Mélanges Maury, 1960, t. II, p. 379 ; WALINE : réponse in R.D.P. 1961, p. 8.

- régler les conflits de compétence positifs ou négatifs ;
- régler les contrariétés de jugement conduisant à un déni de justice ;
- régler les difficultés de compétence sur renvoi des juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire ;

— mais la quatrième attribution est plus originale. Le Tribunal des conflits Malgache règle les contestations sur la compétence de la Chambre Administrative. La loi du 19 juillet 1961, portant création de la Cour Suprême, décide que si l'une des parties ou le Commissaire de la loi (Commissaire du Gouvernement) conteste la compétence de la Chambre Administrative, l'Assemblée Plénière est saisie en la forme juridictionnelle. Il s'agit donc là d'une procédure originale rappelant celle prévue pour l'élévation des conflits devant les Tribunaux Judiciaires. La loi Malgache a ainsi prévu un moyen de défense contre les empiétements de la juridiction administrative, moyen qui n'existe pas en droit administratif français. Il faut noter cependant que cette procédure n'est pas sans présenter un inconvénient : comme le note l'auteur, (page 88) elle est susceptible de freiner le cours de la justice si elle est mise en œuvre systématiquement.

III. — ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS

DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Chambre Administrative est composée de deux sections. La première section ou Section du Contentieux est juge de droit commun en matière administrative où elle statue en premier et dernier ressort. Elle connaît en outre, comme juge d'appel, des décisions rendues en premier ressort par les organismes administratifs à caractère juridictionnel et, comme Tribunal de Cassation des décisions de même nature rendues en dernier ressort. Elle joue à la fois le rôle des Tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat Français (sauf les attributions consultatives de ce dernier. M. MASSERON omet d'ailleurs complètement de dire si la Chambre Administrative détient ou non de telles attributions).

La deuxième section ou section des comptes juge en premier et dernier ressort les comptes des comptables publics ; en outre elle statue comme juridiction d'appel, quand la loi le prévoit expressément, à l'égard de certaines décisions rendues en matière de comptes par d'autres organismes.

Le Président de la Chambre Administrative est assisté de conseillers dont le nombre est fixé par décret et d'un commissaire de la loi qui est l'équivalent du commissaire du Gouvernement Français. L'appellation nous semble refléter le désir du législateur Malgache d'éviter la confusion qui pourrait naître dans l'esprit des gens à propos de la fonction du dit commissaire. On a souvent dit en France que le Commissaire du Gouvernement est mal nommé car il est au service de la loi et non du Gouvernement.

Chaque section statue avec la participation de trois membres, sauf lorsque la Chambre Administrative statue en cassation, dans lequel cas les décisions sont prises par cinq conseillers. La loi précise que « seuls peuvent siéger à la Chambre Administrative des conseillers de l'ordre administratif ».

IV. — En matière de RESPONSABILITE, de PROCEDURES et de RECOURS, il semble qu'il n'y ait pas de différence fondamentale avec les règles classiques du droit administratif (exemple : en matière de recours pour excès de pouvoir, le délai pour se pourvoir est de trois mois à compter de la notification ou de la publication de la décision). Nous ferons cependant reproche à l'auteur de ne pas mettre l'accent sur les originalités du système Malgache. Le lecteur doit prêter une grande attention chaque fois qu'il veut déceler les différences entre les systèmes Malgache et Français. Si M. MASSERON avait souligné de telles différences, l'apport de son ouvrage eut été plus fructueux encore et aurait dépassé le cadre d'un exposé méthodique mais pas très stimulant.

A. MAHIU.