

LE CONSEIL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF A MADAGASCAR

par

Roger PASCAL

Ancien Chef du Service de Législation et Contentieux

La France ayant goûté les avantages de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, le principe en fut étendu, dès la Restauration, aux colonies. Cette mesure était nécessaire, car la guerre quasi permanente entre Français et Britanniques rendait les communications très incertaines et invitait à organiser les colonies moins dépendantes de la métropole.

Madagascar hérita de cette situation et le décret du 5 août 1881 concernant l'organisation et la compétence des Conseils du Contentieux Administratifs (C.C.A.) devait y trouver une longue carrière, puisqu'il couvre toute l'époque coloniale.

Nous verrons quelles furent les compétences du C.C.A., comment au cours des ans sa composition a évolué, nous nous interrogerons pour conclure sur les services qu'il a rendus.

COMPÉTENCE

Nous savons qu'en France, et ceci jusqu'à une époque très récente, le Conseil d'Etat était juge de droit commun en matière administrative, les Conseils de Préfecture n'étant en effet que des juridictions d'exception dont la compétence était limitée à certaines matières déterminées

par le législateur. A Madagascar, le Conseil du Contentieux Administratif fut lui aussi et immédiatement un juge de droit commun ; en effet les articles 160 et 176 des ordonnances des 11 août 1825 et 9 février 1827, auxquels renvoie l'article 3 du décret du 5 août 1881 (1), ne se bornent pas à énumérer les matières entrant dans la compétence du C.C.A., ils déclarent expressément que ces tribunaux connaissaient « en général du contentieux administratif ». Il fallait en conclure que l'énumération n'était qu'indicative et absolument pas limitative.

Le C.C.A. était de la sorte compétent, à propos des litiges nés à Madagascar, et où en principe l'Etat Français n'était pas en cause, pour connaître du contentieux de pleine juridiction, c'est-à-dire celui né de la violation d'un droit par l'administration (litiges portant sur l'exécution de contrats lorsque ces derniers sont exorbitants du droit commun, réclamations pécuniaires formulées par des fonctionnaires, dommages résultant des activités d'un service public, dommages résultant des charges anormales imposées à des citoyens, contentieux fiscal, contentieux électoral).

On voit que la compétence du C.C.A. était fort étendue, elle comportait toutefois de solides limites. Le Conseil d'Etat s'était, en effet et par sa seule jurisprudence, réservé le contentieux de l'annulation, c'est-à-dire le pouvoir d'annuler des actes administratifs et, s'appuyant sur l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, il s'était érigé en juridiction d'appel des décisions prises par le C.C.A. (2). Quelles raisons, malgré ces réserves, avaient incité le législateur colonial à faire du C.C.A. le juge de droit commun ? Il faut voir tout d'abord dans ce choix le grand éloignement des territoires d'Outre-Mer au temps des transports maritimes, l'expérience de longues guerres. On y ajoutera le désir de mettre la justice à la portée du justiciable, une justice beaucoup moins onéreuse au surplus que celle de la haute juridiction, plus rapide aussi.

(1) Art. 3 du décret du 5 août 1881 concernant l'organisation et la compétence des conseils du contentieux administratif dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion et également la procédure à suivre devant ces conseils. « Le Conseil privé constitué en conseil du contentieux administratif connaît en cette qualité de toutes les matières énoncées aux articles 160 de l'ordonnance du 21 août 1825 et 176 de l'ordonnance du 9 février 1827 à l'exception de celles qui sont mentionnées aux al. 1 et 2 desdits articles ». Nous donnons en annexe I le texte desdits articles 160 et 176.

(2) Il convient de mentionner l'existence éphémère « d'un Comité du Contentieux » (Ordonnance du 13 mars 1942 du Chef des Français Libres), ce comité était chargé d'exercer les fonctions du Conseil d'Etat empêché par l'occupation de la Métropole ; ses arrêts étaient susceptibles, après la cessation des hostilités, de recours en cassation devant le Conseil d'Etat pour violation de la loi.

Notons peut-être aussi une certaine timidité chez les juges de France qui ne connaissaient rien aux affaires d'Outre-Mer, le savaient, et en bons disciples de Montesquieu répugnaient, par honnêteté, à intervenir dans des domaines qu'ils devinaient pleins de dangers et de fausses apparences.

Enfin, comme l'a fort bien remarqué le Professeur LAMPUÉ dans l'introduction à son ouvrage « Les Conseils du Contentieux Administratifs des Colonies » (Paris 1924), nous n'aurons garde d'oublier que l'organisation et la mise en valeur des colonies exigeaient l'intervention constante d'une administration qui, étant pratiquement seule, avait besoin de beaucoup d'initiatives, mais qu'il était nécessaire en contrepartie de maintenir dans le droit. Seule une juridiction locale pouvait bien connaître ses difficultés, ses responsabilités, ses besoins.

COMPOSITION

Si la compétence du C.C.A. a été fixée définitivement par le décret de 1881, il n'en fut pas de même de sa composition.

Il était difficile de trouver à Madagascar des juges qualifiés parce que longtemps le volume des affaires contentieuses ne justifiait pas leur emploi et partant l'affectation de ces fonctionnaires. A quatre reprises toutefois la composition du C.C.A. a été modifiée (en 1896, 1921, 1942 et 1953).

L'arrêté du 30 décembre 1896 (J.O.M. 1897, p. 2) a promulgué à Madagascar le décret du 5 août 1881 et prévu que le tribunal serait le Conseil d'Administration près la Résidence Générale de Madagascar auquel se joindraient deux magistrats, nommés pour un an par le Gouverneur Général, le rôle du Commissaire du Gouvernement était assumé par un fonctionnaire des Services financiers.

Si on songe que le Conseil d'Administration (arrêté du 22 octobre 1896, J.O.M. 1896, p. 61) était composé des principaux directeurs de Services et de deux colons désignés par le Résident Général, on conçoit bien que le C.C.A. n'était jamais que juge et partie, et que les qualités de compétence et d'indépendance qu'on doit reconnaître aux juges n'étaient pas respectées, de plus le Commissaire de Gouvernement, au lieu de dire le droit, et par là d'éclairer les juges, se considérait avant tout comme le défenseur des deniers de l'Etat.

Le décret du 22 mai 1921 (J.O.M. 1921, p. 895) étoffa considérablement le Conseil d'Administration en y ajoutant des directeurs des services nouvellement créés, en doublant la représentation des colons et en appelant des Malgaches à y siéger. Tel qu'il était, le Conseil d'Administration ne pouvait constituer une juridiction, le nombre même de ses membres l'interdisait. Aussi, le C.C.A. fut-il composé du Secrétaire Général du Gouvernement, Président, de deux magistrats, de trois fonctionnaires de l'Administration, de préférence licenciés en droit, et d'un notable européen, membre honoraire, titulaire ou suppléant du Conseil d'Administration. Ce notable était nommé pour six mois, les autres membres pour deux ans par arrêté du Gouverneur Général.

On s'acheminait ainsi vers plus d'indépendance et vers une certaine spécialisation.

Le décret du 5 mai 1942 (J.O.M. 1942, p. 271) accentua cette tendance, le Président n'était plus un haut fonctionnaire de l'administration active, mais le Chef des services judiciaires assisté de deux Administrateurs licenciés en droit et comptant dix ans de pratique administrative ; le Commissaire du Gouvernement était lui aussi licencié en droit. Toutes ces personnes nommées pour deux ans continuaient à exercer les fonctions dont ils étaient titulaires.

On le voit, le volume des affaires ne justifiait pas l'affectation d'un personnel y consacrant tous ses soins, ce qui était bien fâcheux, car il était bien difficile à ces juges d'occasion d'étudier ce droit en constante évolution qu'est le droit public.

Il fallut attendre le décret du 17 avril 1953 (J.O.M. 1953, p. 1009) pour voir le C.C.A. prendre une meilleure assiette avec un magistrat du siège appartenant à la Cour d'appel pour président et pour conseillers deux administrateurs licenciés en droit comptant dix ans de service effectif, ne pouvant être mutés sans l'assentiment du Président et consacrant tout leur temps à l'étude des recours. Le Commissaire du Gouvernement était toujours un fonctionnaire des Finances.

Cette évolution de la composition du C.C.A. a tendu à donner une indépendance de plus en plus réelle aux conseillers ainsi que la possibilité de se perfectionner, elle a substitué à des critères d'équité ou simplement politiques des critères juridiques. Ceci nous invite à nous interroger sur l'importance du C.C.A. son rôle, sa valeur.

Des statistiques seraient, dans ce domaine, inutiles parce que trompeuses, telle affaire délicate compte pour une unité, et telle affaire de culte, de tombeaux ou de personnel relativement aisée à régler, compte-

ra des dizaines, sinon des centaines de requérants. Les dossiers doivent moins se compter que se peser (1).

Si un jugement quantitatif est impossible, peut-on se permettre un jugement qualitatif. Le respect de la vérité oblige à confesser que les juges administratifs de France, rompus qu'ils sont à la rigueur du droit public, n'ont pas et n'ont jamais eu du C.C.A. une opinion sans réserve. Ils s'étonneraient plutôt de constater que malgré ses imperfections, il a donné une justice acceptable.

Il est possible qu'à Madagascar, cette insuffisance du C.C.A. soit due à ses origines et à une certaine complicité de la population.

Ses origines, comme toute l'administration mise en place par Gallieni, étaient quasi militaires; pour des militaires ne comptent que le bien du service et le service de l'Etat, aussi ils conçoivent mal que l'Etat puisse mal faire, les directeurs de services du Conseil d'Administration n'étaient pas des juristes, ils étaient juges et parties et tout naturellement portés non pas à juger en droit mais à n'écouter que leur sens de l'équité.

La population qui avait été soumise à une monarchie de droit divin, ne pensait pas non plus que l'Etat « le fanjakana » puisse mal faire, le fanjakana était « père et mère », on ne traîne pas ses parents et protecteurs devant la justice. On le fait d'autant moins qu'on ne peut prévoir les conséquences de cette initiative.

La timidité des administrés renforçait ainsi la puissance de l'administration.

Ajoutons qu'après la réforme de 1942, il n'était pas facile de trouver des conseillers, l'administration coloniale, en effet volontiers autoritaire, était solidement hiérarchisée et peu d'administrateurs se souciaient de tenir des fonctions qui exigeaient, à un âge déjà avancé, une nécessaire et ingrate reprise des études juridiques. Fonctions qui surtout risquaient de les dresser devant leurs supérieurs hiérarchiques et de

(1) Requêtes contre le Conseil du Contentieux Administratif de Madagascar entrées depuis janvier 1944 au Conseil d'Etat :

Janvier 1944 — Juillet 1944	: 4	Août 1952 — Juillet 1953	: 8
Août 1944 — Juillet 1945	: 2	» 1953 — » 1954	: 38
Août 1945 — Juillet 1946	: 17	» 1954 — » 1955	: 17
» 1946 — » 1947	: 6	» 1955 — » 1956	: 36
» 1947 — » 1948	: 4	» 1956 — » 1957	: 5
» 1948 — » 1949	: 6	» 1957 — » 1958	: 38
» 1949 — » 1950	: 5	» 1958 — » 1959	: 35
» 1950 — » 1951	: 12	» 1959 — » 1960	: 92
» 1951 — » 1952	: 13	» 1960 — » 1961	: 8
		» 1961 — » 1962	: 0

compromettre leur carrière (Cf. Arrêt Gervaise, C.E. 10 juillet 1957). Les magistrats de France ont raison de s'étonner de l'œuvre de juges somme toute occasionnels, si dépendants de par leur passé qui les avait façonnés au service de l'Etat et non au respect des droits des particuliers, si dépendants car ils devaient attendre tout des chefs de l'administration qu'ils jugeaient, si misérablement partagés enfin, car ils n'étaient pas soutenus par cette grande tradition libérale qui éperonne l'âme et l'esprit des magistrats de France.

Maintenant que le livre est fermé et que la Chambre administrative de la Cour Suprême a pris le relais, on peut se demander si au cours de la période coloniale, le Conseil du Contentieux Administratif n'a pas, par sa jurisprudence et dans des circonstances parfois difficiles, contribué à aider la société malgache à substituer à ses assises autoritaires des principes libéraux.

ANNEXE I

Le Conseil privé connaît comme Conseil du contentieux administratif :

1) des conflits positifs ou négatifs élevés par les Chefs d'administration, chacun en ce qui le concerne, et du renvoi devant l'autorité compétente lorsque l'affaire n'est pas de nature à être portée devant le Conseil privé ;

2) de toutes les contestations qui peuvent s'élever entre l'Administration et les entrepreneurs de fourniture ou de travaux publics ou tous autres qui auraient passé des marchés avec le Gouvernement, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés ;

3) des réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et dommages provenant du fait personnel desdits entrepreneurs à l'occasion de marchés passés par ceux-ci avec le Gouvernement ;

4) des demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers en raison de dommages causés à leurs terrains pour l'extraction ou l'enlèvement des matériaux nécessaires à la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ;

5) des demandes de réunion de terrains au domaine lorsque les concessionnaires ou leurs ayants droit n'ont pas rempli les clauses de concession ;

6) des demandes concernant les concessions de prise d'eau et de saignées à faire aux rivières pour l'établissement des usines, l'irrigation des terres et tous autres usages. La collocation des terres dans la distribution des eaux, la quantité d'eau appartenant à chaque terre, la manière de jouir de ces eaux, les servitudes et placements de travaux pour la conduite et le passage des eaux, la préparation et l'entretien desdits travaux.

L'interprétation des titres de concessions, s'il y a lieu, laissant aux tribunaux à statuer sur toute autre contestation qui peut s'élever relativement à l'exercice des droits concédés et à la jouissance des eaux appartenant à des particuliers ;

7) des contestations relatives à l'ouverture, la largeur, le redressement et l'entretien des routes royales, des chemins vicinaux de ceux qui conduisent à l'eau, de chemins particuliers ou de communication aux villes, routes, chemins, rivières et autres biens publics, comme aussi de contestations relatives aux servitudes pour l'usage de ces routes et chemins ;

8) des contestations relatives à l'établissement des embarcadères de ponts, bacs et passages sur les rivières et sur les bras de mer ainsi que de celles qui ont rapport à la pêche sur les rivières et sur les étangs appartenant au domaine ;

9) des empiètements sur la réserve de 50 pas géométriques et sur toute autre propriété publique ;

10) de demandes formulées par les comptables en mainlevée de séquestre ou d'hypothèques établies à la diligence de l'inspecteur colonial ;

11) (abrogé par suite de l'abolition de l'esclavage) ;

12) des contestations élevées sur les demandes formées dans les prévus à l'article 147 § 3 pour les Antilles, et 132 § 3 par la réunion (il s'agit de réintégration ou du dépôt aux archives des pièces qu'en dépendent ou doivent en faire partie).

13) En général du contentieux administratif.