

## DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU FAIT DE TRAVAUX DE DÉFENSE CONTRE LA MER

ou

Des inconvénients de construire une villa sur le domaine public maritime.

Conclusions de M. André ROUSSEAU  
*Commissaire de la Loi près de la Cour Suprême de Madagascar*

Sur arrêt du 27 Mai 1966 de la Chambre Administrative  
de la Cour Suprême de Madagascar

(Babou Abdoul Reman Alibay Kandjee c/ Etat malgache — Ministère  
des Travaux Publics et de l'Équipement)

*« La houle ronge fort activement la côte, devant la ville de Morondava et la lagune de Bethania de sorte que le littoral n'a pas cessé de reculer dans cette région depuis qu'on en connaît l'histoire ».*

C'est par ces mots que l'Inspecteur Général des Ponts et Chaussées LARRAS commençait son rapport du 28 octobre 1960, sur les moyens propres à assurer la protection de la côte de Morondava. Ce rapport nous apprend que des travaux de protection — implantation d'épis — ont déjà été effectués en 1954 mais que les ouvrages se sont révélés insuffisants et que la mer a tout emporté ; de sorte qu'en 1960, la ligne des vagues n'était plus qu'à quelques mètres des maisons les plus exposées. Il précise que les points les plus hauts de la plage et de la ville ne dépassent pas la cote normale des hautes mers de vives eaux de plus de quelques décimètres.

Il préconise, pour arrêter la progression des flots, la construction d'un ouvrage longitudinal en blocs de basalte — plus efficace que les épis en bois. Mais n'écartant pas, malgré ce projet coûteux, le risque d'un envahissement par les eaux, l'Inspecteur Général rappelle ce qu'il avait déjà proposé lors d'une précédente tournée en 1953, à savoir le rehaussement du niveau des chaussées dans la ville de Morondava et la construction de maisons sur pilotis.

C'est dans ces conditions, évidemment connues de tous les habitants de Morondava, que le sieur BABOU ALIBAY, commerçant en cette ville, confiant et audacieux, commença à construire dans les années 1950, sur la plage, une villa qu'il ne termina que récemment.

Il avait pu cependant constater dès 1955 que les travaux d'en-diguement entrepris par l'Administration avaient échoué. Il décida alors de lutter seul contre la mer et édifia un barrage fait de moellons et de gros cailloux destinés à stopper l'assaut des vagues qui léchaient le pied de sa villa.

Il espérait, il est vrai, que les travaux envisagés à la suite du rapport LARRAS et confiés à la Société EIFFEL permettraient bientôt d'arrêter définitivement l'Océan.

Non seulement ses espoirs allaient être déçus, mais fatalité ! il allait assister en quelques jours à l'anéantissement de son bien.

Il vient aujourd'hui vous demander de condamner l'Etat Malagasy à lui payer une indemnité de 5 millions en réparation du préjudice qu'il a subi.

Il fait valoir en effet que son dommage est dû au fait de la Société Eiffel qui, entreprenant les travaux, commença par enlever les enrochements qui protégeaient sa maison, ouvrant ainsi le passage aux eaux. Immédiatement après, le pilier sud de l'édifice fut attaqué et en huit jours, le mur situé face à la mer s'écroula.

L'immeuble, actuellement, est la proie des flots et irrécupérable. Voilà les faits !



Ce que demande le requérant, c'est la réparation d'un dommage de travaux publics. Il n'est pas douteux en effet que des travaux entrepris sur le rivage de la mer — domaine public maritime — pour la défense de la côte et pour le compte de l'Etat sont des travaux publics.

Il est exact d'autre part, ainsi que l'affirme le demandeur, que lorsqu'un immeuble subit des dégâts du fait de l'exécution de travaux publics, le propriétaire est en droit de réclamer réparation soit à l'entrepreneur soit à la collectivité, maître de l'ouvrage ou même à l'un et l'autre solidairement — C.E. 4-3-1955, Ville d'Orléans, Lebon, p. 141.

En l'espèce, l'intéressé a décidé d'attaquer seulement l'Etat.

En matière de dommages de travaux publics, la victime n'a pas à prouver la faute de la Collectivité Publique — C.E. Section 7-11-1952, Grau, Lebon p. 503.

Mais, quelle que soit par ailleurs sa qualité — tiers ou usager — voir, sur cette importante distinction, l'étude approfondie de M. MODERNE, dans les Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz, 1964, Chron., p. 154 à 179 — la victime aura toujours en premier lieu à établir la relation de cause à effet entre les travaux (ou ouvrages) et les dommages subis.

Si cette preuve est apportée, s'agissant d'un tiers, la responsabilité de l'administration sera alors engagée de plein droit - C.E. 17-10-1952, Ville d'Arras, p. 453 — C.E. 29-4-1963 province de Tamatave, A.J. 1963, p. 570.

Si en revanche, la victime est un usager, la collectivité publique pourra dégager sa responsabilité en établissant que le fonctionnement ou l'entretien de l'ouvrage était normal ou que les travaux ont été correctement exécutés.

Un usager est celui qui utilise l'ouvrage ou bénéficie des travaux, cf, sur ce point M. MODERNE, étude précitée. La distinction est cependant parfois difficile à opérer.

La jurisprudence offre bien des exemples de cette difficulté, en particulier en ce qui concerne les riverains des voies publiques — Cf. C.E. Sect. 11-5-1962, Minist. des Trav. Publics c/ Consorts DUBOUL de MALAFOSSE, avec concl. COMBARNOUS — A.J. 1962-II, p. 588 — un riverain d'une voie fluviale a la qualité de tiers par rapport aux ouvrages de protection entrepris. De même C.E. 12-10-1962, Sidore-Trotta avec concl. Gand, Lebon, p. 537 : un piéton a la qualité de tiers par rapport à la voie publique s'il est blessé par un objet extérieur à cette voie (isolateur d'électricité tombant sur la chaussée).

Mais un riverain de la mer qui a construit sa maison sur la plage n'est évidemment pas un tiers puisqu'il utilise une portion du rivage à des fins personnelles.

Le sieur BABOU KANDJEE avait donc la qualité d'usager de la plage, de bénéficiaire éventuel des travaux faits pour la protection de la côte — cela paraît en la circonstance de l'humour noir — Il n'en est rien ! — C'est ainsi qu'il a été jugé que la victime d'un accident de voiture causé par la chute de rochers due à des travaux d'aménagement d'un ouvrage public était un usager de la route et par voie de conséquence de l'ouvrage en cours d'exécution destiné à l'amélioration de cette voie publique — C.E. 7-10-1960, Etablissements JULLIEN et sieurs CHIENNO — Lebon, p. 525. De même a été regardée comme un usager la Société locataire d'un immeuble condamné à être rasé par les services de la reconstruction dans la mesure où elle devait bénéficier des

travaux de reconstruction — C.E. 26-6-1961, Société des Magasins réunis de Flers, Lebon, p. 429.

Dès lors qu'il est acquis que le sieur BABOU KANDJEE a la qualité d'usager, l'Etat ne pourra voir sa responsabilité engagée sur la base du risque à l'égard du demandeur qu'autant qu'il ne sera pas établi que les travaux ont été exécutés dans des conditions normales. C'est l'application non pas du risque pur et simple comme pour les tiers, mais de la théorie hybride du défaut d'entretien normal cf. ODENT, Contentieux Administratif, Tome III, p. 765 ; JOSSE, Trav. Publ. — Expropriation, p. 371.

Or, de l'instruction, il résulte que la Société Eiffel a agi conformément à un plan de travaux. Pour disposer les épis de protection, elle a dû retirer les cailloux disposés devant la maison du requérant. Il n'est pas douteux que l'enlèvement de ces pierres a permis aux flots d'arriver plus rapidement à hauteur de l'immeuble.

Mais cette opération préparatoire qui faisait partie d'un plan d'ensemble — il s'agissait, ne l'oublions pas, non pas de protéger spécialement la maison de M. BABOU KANDJEE mais la côte de Morondava — n'a fait que hâter un événement qui se serait produit de toute façon à brève échéance.

Aucune faute dans l'exécution du travail ne peut être reprochée. La responsabilité de l'Etat ne peut donc être recherchée.

\* \*

Mais en vérité — y avait-il une relation de cause à effet entre les travaux de protection de la plage de Morondava et le dommage subi ? — Nous en avons suffisamment dit jusqu'ici, nous semble-t-il, pour qu'à cette question, une réponse négative soit, sans hésitation, donnée. La perte de la maison du sieur BABOU, depuis des années, était inscrite sur les tablettes de Neptune. D'ailleurs, aucune compagnie d'assurance n'avait voulu assurer l'immeuble. Sa destruction est due non au fait de l'homme mais de la nature. C'est une cause naturelle, prévisible et irrésistible, qui a causé l'anéantissement de ce bien immobilier.

Cette hypothèse est d'ailleurs envisagée par l'article 14 de l'ordonnance 60-099 du 21 septembre 1960 réglementant le domaine public : il en résulte la dépossession pure et simple de la parcelle submergée. Le réclamant a été imprudent. En entreprenant sa construction, il connaissait le risque que comportait la mer qui ne cessait d'avancer sur ce point de la côte malgache.

Lorsque le constructeur n'ignore pas les risques qu'il court en raison de l'état des lieux, il ne peut rechercher la responsabilité de

l'administration — C.E. 13-6-1956, Minist. des Trav. Publics c/ Dame Veuve PETIT, Lebon, p. 244.

\*\*

Mais encore en admettant même qu'il y ait eu dommage de travaux publics — ce qui n'est pas, nous pensons l'avoir montré — la responsabilité de l'Etat aurait-elle été pour autant engagée ? Rien n'est moins sûr !

Il faut souligner en effet que la construction du sieur BABOU, — sinon à l'origine du moins, depuis un certain temps déjà — se trouvait implantée sur le domaine public.

Ici, il n'est pas inutile de rappeler que selon l'ordonnance du 21 septembre 1960 sur le domaine public, font partie du domaine public naturel, d'une part, le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées périodiques et régulières, d'autre part à partir de cette limite, une bande de terrain dite zone des pas géométriques d'une largeur de 80 mètres — cette largeur étant toutefois réduite à 40 m à l'intérieur du périmètre urbain.

La jurisprudence, de son côté, assure : une zone qui est exposée au mouvement des marées fait partie du domaine public maritime — Cas. Crim. 31-3-1955, Bul. Crim. 1955, p. 239 — indépendamment de toute opération administrative d'expropriation.

Or la mer venait battre contre la maison de BABOU. L'intéressé n'était donc pas installé sur un terrain lui appartenant ; mais sur le domaine public maritime ; sa situation, en toutes hypothèses, était essentiellement précaire.

Vraisemblablement n'avait-il pas d'autorisation d'occuper. Il ne pouvait, dès lors, faire valoir aucun droit étant occupant sans titre. Il était même passible de contravention de voirie.

Si au contraire, il était titulaire d'une autorisation, autrement dit s'il était en possession d'une permission de voirie régulière, son droit restait très précaire.

Il est de jurisprudence constante, en effet, que le retrait légitime d'une permission de voirie dans un but d'intérêt général — tel qu'intérêt de la voirie — commodité de la circulation — même intérêt financier — n'entraîne pour l'occupant évincé aucun droit à indemnité. C.E. 6-5-1932, Dlle TAILLANDIER S. 1932.3.68, note Laroque.

D'autre part, les dommages résultant des travaux publics accomplis dans l'intérêt de la voirie elle-même ne donnent lieu au profit du

permissionnaire à aucune indemnité — C.E. 19-7-1922, GISCHIA S. 1930.3.1, note Alibert.

Un arrêt C.E. 14-11-1957 Min. des Trav. Publ. c/ ROULOY — A.J. 1957, p. 456 confirme, après bien d'autres, le principe posé ci-dessus — à propos du permissionnaire de voirie qu'est un distributeur d'essence. De son côté, un arrêt de section du Conseil d'Etat du 22-2-1961, EDF c/ Sieur BOUSQUET et LURGUIE, avec l'intéressante note de M. DUFAU aux Cahiers juridiques de l'Electricité et Gaz d'Octobre 1961, souligne au sujet d'un barrage hydroélectrique construit par EDF sur un cours d'eau compris dans le domaine public, que le titulaire d'une permission de voirie est obligé de supporter sans indemnité les conséquences de travaux publics exécutés pour la conservation ou l'utilisation normale du domaine conformément à sa destination.

L'administration, en effet, a le devoir d'assurer l'entretien et la conservation de son domaine public. Cette obligation a été rappelée assez récemment à l'occasion, précisément, d'autorisations d'occuper le domaine public maritime dans un arrêt C.E. 4-5-1963, Min. Trav. Publics et Commune de St. Brévin-les-Pins A.J. 1963-II, p. 356.

L'analyse de la situation dans l'affaire que vous avez à juger, nous conduit à considérer que l'enlèvement des cailloux et rochers, cause de la ruine de son immeuble, selon le réclamant, a été effectué dans l'intérêt du domaine public pour assurer sa protection, sa conservation et par delà, la défense du territoire malgache, menacé en cet endroit de la côte. Dès lors, même si l'on admettait qu'il y a dommage de travaux publics, aucune indemnité cependant ne pourrait être allouée au requérant.

\*\*

Nous pouvons désormais rapidement conclure.

Le sieur BABOU ALIBAY KANDJEE a construit sa villa sur un terrain faisant, depuis longtemps, partie du domaine public maritime en un point de la côte où la mer, de temps immémorial, ne cesse de gagner sur la terre.

Il avait fait un pari avec la mer. Il l'a perdu.

L'Etat n'a encouru à son égard aucune responsabilité du fait des travaux entrepris pour la protection de la ville de Morondava.

Nous vous proposons le rejet de la requête.

**ANNEXE**

*Arrêt Babou Abdoul Reman Alibay c/ Etat malgache*  
(Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement)

Vu la requête présentée par le sieur BABOU ABDOUL REMAN ALIBAY KANDJEE, commerçant demeurant à Morondava, et faisant élection de domicile en l'Étude de Maître Pierre BOITARD, avocat près la Cour d'Appel de Tananarive, y demeurant, 2 Bis Rue Dupré, Tananarive ;

La dite requête enregistrée au greffe de la Chambre Administrative de la Cour Suprême le 13 Juillet 1965 sous le n° 448/65, tendant à faire déclarer l'État responsable de la destruction de sa maison, construite sur le rivage de la mer, dans la ville de Morondava, et le condamner, en réparation du préjudice qu'il a subi de ce fait, à lui payer une indemnité de cinq millions de francs ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

*A l'audience publique extraordinaire du vendredi vingt sept mai mil neuf cent soixante six*

Ouï M. MAMELOMANA, Conseiller, en son rapport ;

Ouï M<sup>e</sup> R. VALLY, Avocat, substituant M<sup>e</sup> P. BOITARD, Avocat, en ses explications orales, pour le sieur BABOU ABDOUL REMAN ALIBAY KANDJEE ;

Ouï M. PASCAL, Chef du Service de Législation et Contentieux, représentant de l'État Malagasy, en ses observations orales ;

Ouï M. ROUSSEAU, Commissaire de la loi, en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que le sieur BABOU ABDOUL REMAN ALIBAY KANDJEE demande la condamnation de l'État à cinq millions de francs de dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par lui du fait que son immeuble qu'il déclare avoir construit en 1950 à un kilomètre du rivage, a été envahi par la mer en 1964, la Société EIFFEL, entrepreneur de travaux de protection du littoral de Morondava ayant commencé, pour exécuter lesdits travaux, par enlever les enrochements qui protégeaient sa maison, ce qui aurait précipité la ruine de celle-ci ;

*Sur la nature du dommage,*

Considérant que l'enlèvement desdits enrochements rentrait dans le cadre des travaux de protection du rivage, travaux exécutés par la Société EIFFEL pour le compte de l'Etat sur un domaine public maritime ; que dans ces conditions, il constituait un travail public ; que, par suite, la Cour est compétente pour connaître de la présente demande en réparation des dommages qu'auraient causés ces travaux ;

*Sur la qualité de la victime,*

Considérant que le requérant qui construisait sa maison sur la plage utilisait une portion du rivage à des fins personnelles ;

Qu'ainsi il avait la qualité d'usager du domaine public ; que, par suite, la responsabilité de la collectivité publique n'est engagée à l'égard du sieur BABOU ABDOUL REMAN ALIBAY KANDJEE que si les travaux n'ont pas été exécutés correctement ;

*Sur le bien fondé de la demande,*

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la Société EIFFEL a agi conformément à un plan d'ensemble ayant pour but la protection de la côte à Morondava ; que, pour implanter les épis de protection, elle a dû retirer les cailloux disposés devant ladite maison ;

Qu'il est établi, par suite, que les travaux ont été exécutés dans des conditions normales ; que, dès lors, la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée ;

Considérant, au demeurant, que l'anéantissement de l'immeuble du requérant a été causé, en réalité, non par le fait de l'homme mais de la mer qui, au moment où les travaux ont commencé, était sur le point d'atteindre l'immeuble du sus-nommé ; que cette cause naturelle prévisible et irrésistible explique à elle seule la ruine de la villa du sieur BABOU ABDOUL REMAN ALIBAY KANDJEE ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête doit être rejetée comme n'étant fondée ni en droit, ni en fait ;

Par ces motifs,

*Décide :*

*Article premier :* La requête susvisée du sieur BABOU ABDOUL REMAN ALIBAY KANDJEE est rejetée.

*Article 2 :* Les dépens sont laissés à sa charge.