

**UN EXEMPLE D'APPLICATION DE SOCIALISME MUNICIPAL  
A MADAGASCAR :**

**La concession à une Commune  
du droit de pêche  
dans les eaux d'un lac appartenant  
au domaine public de l'Etat**

**CONCLUSIONS DE M. André ROUSSEAU**  
*Commissaire de la Loi*

*Sur arrêt de la Chambre Administrative de la Cour Suprême du 4 mai 1968.*  
**RAZAMANISAVOKO et consorts.**



**Messieurs,**

Par arrêté du 5 mai 1967, le droit de pêche sur le lac Bekopoly a été amodié à la Commune d'Ambalanjanakomby.

Les sieurs RAZAMANISAVOKO et consorts demandent l'annulation de cette décision.

Celle-ci a été publiée au Journal Officiel le 13 mai 1967. La requête enregistrée au greffe le 8 août 1967 est recevable.

1° — Ils soutiennent que cet arrêté est entaché d'un vice de forme. Car ayant fait opposition au projet d'amodiation, celle-ci a été rejetée sans qu'ils aient été informés régulièrement, de sorte qu'ils n'ont pu sauvegarder leurs droits.

2° — D'autre part, cette décision porte atteinte au principe d'égalité des citoyens, en favorisant certains au détriment d'autres.

3° — Il est entaché de détournement de pouvoir, car pris dans un but autre que l'intérêt général.

Avant de passer à l'étude des moyens de la requête, il n'est pas inutile de rappeler qu'en vertu de l'article 4 de l'ordonnance 60-099 réglementant le domaine public en date du 21 septembre 1960, les lacs et étangs à Madagascar font partie du domaine public.

D'autre part, l'art. 25 de l'ordonnance 60-126 du 3 octobre 1960 fixant le régime de la chasse et de la pêche déclare que dans les eaux du domaine public et privé de l'Etat le droit de pêche appartient à l'Etat. Dans ces eaux, la pêche est libre sauf les réserves prescrites par la présente ordonnance.

L'art. 29 de ce texte précise, à ce sujet, que le droit de pêche dans les eaux du domaine public peut faire l'objet d'amodiation à l'amiable ou aux enchères publiques.

En application de ces deux ordonnances, est intervenu un décret 61-094 du 16 février 1961 qui, en son article premier stipule que le droit de pêche peut être amodié à des particuliers, à des Sociétés ou à des collectivités.

Il résulte de l'ensemble de ces textes, que l'Etat titulaire du droit de pêche dans les lacs peut concéder ce droit à des particuliers ou à des personnes morales, qu'elles soient publiques ou privées.

En l'espèce, l'Etat a amodié le droit de pêche sur le lac Bekopoly à la Commune rurale d'Ambalanjanakomby.

Cette concession du droit de pêche a-t-elle été régulièrement faite à cette collectivité locale ?

Les requérants qui sont des riverains du lac le contestent et font valoir trois moyens que nous allons examiner successivement.

*Sur le moyen tiré d'un vice de forme :*

Les demandeurs font connaître qu'ils ont formulé opposition à cette amodiation. Mais qu'il ne leur a jamais été notifié un rejet de leur opposition, de sorte que l'arrêté concédant le droit de pêche à la Commune est intervenu sans qu'ils aient pu agir au préalable. Ils estiment qu'il y a eu violation des droits de la défense.

Nous répondons que les intéressés ont une mauvaise conception du principe des droits de la défense. Celui-ci implique l'idée de sanction, soit pénale, soit administrative. Dans ce cas, l'inculpé ou l'administré, dans le droit disciplinaire de la fonction publique, par exemple — est protégé par le principe des droits de la défense. Il a le droit d'être entendu, de présenter ses arguments de défense, avant qu'une peine ne soit prononcée contre lui.

Mais la question actuellement en jeu n'est pas d'ordre pénal ou disciplinaire. Il s'agit de la concession d'un droit de nature domaniale appartenant à l'Etat. Celui-ci, en vertu de la loi est titulaire du droit de pêche dans les eaux du domaine public, sur toute l'étendue du territoire malgache.

L'ordonnance du 3 octobre 1960, puis le décret du 16 février 1961 l'autorisent à amodier ce droit à des particuliers, à des Sociétés, à des collectivités, et ce à l'amiable ou aux enchères publiques, autrement dit à qui il veut et comme il veut.

Le choix qu'il fait d'un amodiatiaire ne peut être regardé comme une sanction à l'égard des tiers ou à l'égard notamment de ceux qui prétendaient à la concession et qui ont été évincés.

Les droits de la défense ne sont pas en jeu.

Dans ces conditions, le moyen invoqué touchant à la violation des droits de la défense ne saurait être retenu.

*Sur le moyen relatif à la violation du principe d'égalité :*

En accordant le droit de pêche à la seule Commune d'Ambalanjanakomby, l'Etat — disent les requérants — a porté atteinte au principe d'égalité des citoyens.

Certes, ce principe d'égalité joue en matière d'utilisation du domaine public. Mais il faut distinguer les utilisations privatives et les utilisations collectives.

La destination d'une partie du domaine public est d'être affectée à l'usage de tous, ainsi des voies publiques, des rivages de la mer. Dans ce cas, les principes de liberté, de gratuité et d'égalité peuvent être invoqués. Tous les usagers se trouvant dans la même situation, doivent être traités de la même manière.

Il est dans ce sens, illégal de refuser à une Société de musique de défilér dans la rue alors qu'une autorisation avait été accordée à une autre Société de musique — C.E. 25 février 1928, Lebon p. 272.

De même tous les visiteurs ont un égal accès aux monuments publics C.E. 18 novembre 1949, Carlier, R.D.P. 1950, p. 172.

Mais le domaine public donne lieu également à des utilisations privatives car il est considéré — et de plus en plus dans le monde moderne — comme un instrument de richesse collective qui mérite d'être exploitée par la collectivité publique propriétaire.

La rue, les plages peuvent donner lieu à des occupations privatives, sous forme d'autorisations précaires et révocables, dès lors que l'intérêt du domaine comme l'intérêt général ne s'y oppose pas. Il faut, bien entendu, que soit sauvegardée la commodité de la circulation des usagers dans la rue ou la faculté d'accès au rivage en ce qui concerne les plages.

De même, la collectivité publique peut concéder son droit domanial de la pêche sur les eaux publiques.

Le principe d'utilisation du domaine public par tous et de façon égale est sauf, tant que la personne publique n'accorde pas sur ce domaine d'autorisation ou de concession.

C'est ainsi que la pêche est libre à Madagascar dans les eaux du domaine public et notamment des lacs ainsi que le proclame l'art. 25 de l'ordonnance du 3 octobre 1962.

Mais le même texte (art. 29) prévoit que ces mêmes eaux peuvent être amodiées à des particuliers, à des Sociétés ou des collectivités. L'amodiation, dès qu'elle intervient, met nécessairement fin au régime de liberté, de gratuité et d'égalité dans le droit de pêche. Seuls ont droit de pêche, ceux auxquels il est concédé.

C'est donc la loi elle-même qui fait échec au principe d'égalité invoqué par les plaideurs.

Le moyen tiré de la violation du principe n'est, par suite, pas fondé.

*Sur le moyen tiré d'un détournement de pouvoir :*

Les sieurs RAZAMANISAVOKO et consorts prétendent enfin que l'adjudication du droit de pêche faite à la Commune d'Ambalanjanakomby est la manifestation d'un favoritisme et d'un esprit de parti qui s'exerce à l'encontre des 350 familles qui vivaient uniquement des ressources de ce lac, la Commune précitée n'étant pas la seule riveraine du lac.

L'instruction ne révèle pas que l'amodiation au profit de la Commune rurale dont il s'agit, a voulu défavoriser les autres riverains.

Il faut rappeler que l'Etat a le droit de concéder le droit de pêche, à l'amiable ou par enchères publiques.

Les textes n'imposent pas le procédé des enchères publiques ; par suite l'amodiation à l'amiable n'est pas irrégulière.

Bien entendu cette concession du droit de pêche à la Commune d'Ambalanjanakomby devait être faite en fonction de l'intérêt du

domaine public, de l'intérêt financier de la collectivité et de l'intérêt général au sens large.

Or ces divers intérêts paraissent avoir été respectés. En effet l'acte d'amodiation et le cahier des charge srévèlent que la Commune paiera à l'Etat et d'avance une redevance annuelle de 12.000 francs (voilà pour l'intérêt financier) : qu'elle devra en outre régler la pêche (nombre de prises par jour de pêche, nombre de jours de pêche par saison), effectuer l'empoisonnement et l'enrichissement du peuplement piscicole du lac (voilà pour l'intérêt du domaine)... Enfin, l'art. 4 du cahier de charges prévoit que l'amodiataire devra faire accompagner les produits de ses pêches, en vue de la commercialisation, d'un laissez-passer. Cette clause suppose que la Commune va procéder à une exploitation de la pêche qui permettra une commercialisation du poisson. On rejoint ici l'intérêt général de la population qui, grâce à la concession de pêche faite à la Commune rurale pourra s'approvisionner régulièrement en poisson, lequel avec le riz, constitue un des éléments de base de la nourriture du peuple malgache, dans les campagnes surtout.

Il est intéressant de noter que la concession du droit de pêche accordée à cette Commune rurale — postulant de façon expresse le droit pour celle-ci de commercialiser les produits de la pêche est un cas frappant d'application d'interventionnisme économique.

Celui-ci permet à une personne publique dont la vocation est de servir les intérêts généraux de la collectivité d'exercer une activité industrielle ou commerciale.

En France, la question pourrait se poser de la légalité d'une telle activité contraire au principe de liberté du commerce et de l'industrie et qui veut que l'Administration ne puisse concurrencer une activité privée — C.E. 29 février 1952, p. 143, Chambre syndicale des détaillants en articles de sport, sauf s'il y a défaillance ou insuffisance manifeste de l'initiative privée — C.E. 15 juillet 1936, Bouzat, Lebon p. 775 ; arrêt intervenu en matière de cinéma — C.E. 21 janvier 1944, LEONI Lebon p. 26 — arrêt en matière de théâtre.

Mais la théorie du socialisme municipal bat nettement en brèche ce vieux principe. Il est admis depuis longtemps que les Communes peuvent intervenir dans le domaine sanitaire et social, en créant par exemple des lavoirs et bains-douches municipaux — C.E. 12 juillet 1939, Lebon p. 478 ou une fabrique de glace destinée à permettre à l'abattoir public de fonctionner dans les meilleures conditions d'hygiène — C.E. 12 avril 1935, Lebon p. 511.

Il existe de plus récentes illustrations de l'interventionnisme communal.

Par son arrêt du 17 avril 1964, Commune de Merville-Franceville, Droit Administratif 1964, le Conseil d'Etat a estimé qu'un camping municipal répondait à un intérêt public communal et n'était pas de nature à porter une concurrence illégale aux campings privés.

De même un arrêt C.E., Sect. 20 novembre 1964, Ville de Nanterre, A.J. 1964, p. 686 et p. 705, admet la création d'un cabinet dentaire municipal qui permettra à l'ensemble de la population de se faire soigner les dents et à des tarifs ne dépassant pas ceux de la sécurité sociale.

A fortiori, dans les pays en voie de développement une telle jurisprudence est-elle valable. Elle peut même être poussée plus avant ; on peut admettre que dans ces derniers, où la plupart du temps l'initiative privée est insuffisante, l'interventionnisme purement économique est justifié. Il appartient à l'autorité publique de la suppléer.

A Madagascar notamment, les interventions des collectivités publiques dans le secteur privé sont conformes à ce qu'il est convenu d'appeler le « socialisme malgache ».

Les Communes rurales sont certes les cellules de base de l'Administration, mais la loi (l'ordonnance municipale du 24 août 1960) leur assigne en tout premier lieu, une vocation économique : elles doivent constituer le cadre normal des actions de développement du pays.

Ainsi, il sera tout à fait conforme à la doctrine économique du régime que la Commune d'Ambalanjanakomby exploite les produits du lac Bekopoly et les vende. Elle fera ce que n'auraient pu faire avec autant de moyens et sur la même échelle, les particuliers riverains. La population consommatrice de poissons sera en fin de compte la grande bénéficiaire.

De ce qui précède, il résulte que l'acte d'amodiation dont vous avez à connaître n'est pas contraire à l'intérêt général. Ajoutons que l'intérêt particulier de tous les autres riverains n'a pas pour autant été négligé, puisqu'aussi bien l'art. 10 du cahier des charges et l'art. 4 de l'arrêté d'amodiation stipulent que pour les besoins personnels des riverains, le droit de pêche à la ligne est maintenu ; il ne leur est d'autre part pas interdit de continuer à cultiver le riz aux abords du lac.

Aucun des moyens de la requête ne résistant à l'examen, nous concluons au rejet du pourvoi.

A. ROUSSEAU.

## **Annexe**

**Arrêt Razamanisavoko et autres  
du 18 Mai 1968**

Vu la requête présentée pour le sieur RAZAMANISAVOKO et autres, demeurant dans les villages du canton d'Ambalanjanakomby, sous-préfecture de Maevatanana, faisant élection de domicile en l'étude de leur Conseil, Me RAJAONA. Soarano, Tananarive ;

Ladite requête enregistrée sous le n° 81-67 au greffe de la Cour Suprême, le 8 août 1967 ; et tendant à ce qu'il plaise à la Cour annuler l'arrêté n° 1784-MAER/DG/DIR/PROV/VI, promulgué au J.O.R.M. du 13 mai 1967 et portant amodiation à la Commune rurale d'Ambalanjanakomby, sous-préfecture de Maevatanana, du droit de pêche au lac de Bekopoly.

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

A l'audience publique ordinaire du samedi quatre mai mil neuf cent soixante huit ;

Ouï M. RAHARINAIVO, Président, en son rapport ;

Ouï M. RARIVOSON, Chef du Service de Législation et Contentieux, en ses explications orales, pour l'Etat Malagasy ;

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

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que par arrêté du 5 mai 1967, du Ministre d'Etat chargé de l'Agriculture, de l'Expansion rurale et du Ravitaillement, le droit de pêche sur le lac de Bekopoly, a été amodié à la commune rurale d'Ambalanjanakomby ;

Considérant que les sieurs RAZAMANISAVOKO et autres demandent l'annulation de cette décision, au motif que, d'une part, il serait entaché d'un vice de forme comme étant intervenu sans qu'ils aient au préalable reçu notification d'une décision rejetant leur opposition au projet d'amodiation ; d'autre part, que l'arrêté attaqué porte atteinte au principe d'égalité des citoyens ; enfin, qu'il est entaché de détournement de pouvoir ;

*Sur le moyen tiré d'un vice de forme :*

Considérant que les requérants exposent que le fait de n'avoir pas été avisés du rejet de leur opposition les a empêchés d'agir en temps utile ; qu'autrement dit les droits de la défense ont été violés ;

Considérant que l'Etat a reçu de l'ordonnance 60-126 du 3 octobre 1960 et du décret 61-094 du 16 février 1961, pouvoir discrétionnaire d'amodier le droit de pêche dans les eaux du domaine public ; que le choix d'un amodiatiaire ne pouvant être regardé comme une sanction à l'égard des tiers, le principe de la violation des droits de la défense ne peut être utilement invoqué dans une procédure d'amodiation ;

Considérant, dès lors, que le moyen soulevé doit être écarté ;

*Sur le moyen tiré de la violation du principe d'égalité :*

Considérant que si le domaine public est destiné à l'usage de tous, il peut, toutefois, lorsqu'il s'avère être instrument de richesse collective exploitable, donner lieu à des occupations privatives ;

Que c'est ainsi que, dans les eaux du domaine public, et notamment dans les lacs, la pêche est libre, ainsi que le proclame l'article 25 de l'ordonnance du 3 octobre 1962 ; mais que l'article 29 du même texte prévoit que ces mêmes eaux peuvent être amodiées à des particuliers, à des associés ou des collectivités, l'amodiation mettant par là même fin au régime de liberté, de gratuité et d'égalité dans le droit de pêche ;

Considérant que c'est donc la loi elle-même qui fait échec au principe d'égalité invoqué par les requérants ; qu'il s'en suit que le moyen tiré de la violation de ce principe ne peut être retenu ;

*Sur le moyen tiré de détournement de pouvoir :*

Considérant que les requérants prétendent que l'amodiation du droit de pêche à la commune rurale d'Ambalanjanakomby est la manifestation d'un favoritisme et d'un esprit de parti qui s'est exercé à l'encontre des 350 familles qui vivaient uniquement des ressources de ce lac ;

Considérant que contrairement à ce qu'allèguent les requérants, l'adjudication du droit de pêche à ladite commune a été faite en fonction de l'intérêt financier de l'Etat, de l'intérêt du domaine public et de l'intérêt général ;



Considérant en effet, que d'une part, l'acte d'amodiation et le cahier des charges font connaître que la commune devra payer à l'Etat et d'avance, une redevance annuelle de douze mille francs ; que d'autre part, l'amodiataire devra réglementer la pêche en fixant le nombre de prises par jour de pêche et le nombre de jours de pêche par saison, effectuer l'empoissonnement et l'enrichissement piscicole du lac ; qu'enfin, la commercialisation du produit permettra un approvisionnement régulier de la population en poissons, satisfaisant ainsi à un besoin d'intérêt général ;

Considérant que l'intérêt des riverains n'a pas pour autant été négligé, attendu que tant l'article premier du cahier des charges que l'article 4 de l'arrêté d'amodiation ont réservé à ces derniers le droit de pêche à la ligne ;

Que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à invoquer un détournement de pouvoir ;

Considérant qu'aucun des moyens ne pouvant être retenu, il échoit de rejeter la requête comme non fondée ;

#### PAR CES MOTIFS,

Décide :

*Article premier.* — La requête susvisée du sieur RAZAKAMANI-SAVOKO et autres est rejetée.

*Article 2.* — Les dépens sont laissés à leur charge.