

**ANALYSE D'UNE DIVERGENCE DE JURISPRUDENCE
ENTRE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR
SUPREME DE MADAGASCAR ET LA JURIDICTION
ADMINISTRATIVE FRANÇAISE**

par

J. du BOIS de GAUDUSSON

(Commentaire de trois arrêts de la Chambre administrative relatifs à la
compétence juridictionnelle en matière d'accidents causés par
des véhicules administratifs)



1 — Une des caractéristiques de la jurisprudence de la Chambre Administrative de la Cour Suprême de Madagascar, comme d'ailleurs de celle de l'ensemble des juridictions chargées de contrôler l'administration en Afrique, est sa fidélité à l'esprit et souvent à la lettre de la jurisprudence du Conseil d'Etat français. Cette similitude, sur les raisons de laquelle nous reviendrons, n'exclut cependant pas l'existence de divergences, il est vrai peu nombreuses ; la juridiction administrative malgache a ainsi adopté à quelques reprises des solutions originales par rapport au droit français (1) ; c'est le cas avec les trois arrêts que nous rapportons : *arrêt du 18 décembre 1971, Société Electricité et Eaux de Madagascar (S.E.E.M.) contre Etat Malagasy* ; *arrêt du 30 décembre 1971, Dame Brigitte Vve Ramarokoto Michel Ignace contre Etat Malagasy* ; *arrêt du 30 décembre 1971, Sr Nicolaidis contre Etat Malagasy et Entreprise Touzet* (2). Bien qu'il ne puisse en lui-même surprendre, tout désaccord entre deux juridictions intéresse le juriste ; cet intérêt est, dans ces décisions, accru par deux éléments qui méritent de retenir l'attention : d'une part, la différence entre les deux jurisprudences se manifeste dans un domaine qui est régi par des textes identiques en France et à Madagascar et ces textes ne semblaient pas permettre des divergences d'interprétation ; d'autre part, pour rendre ces jugements, la Chambre Administrative a utilisé une méthode d'interprétation dont les

(1) Voir par exemple 16 janvier 1965, Ranaivo, Rec. 35 (sur la valeur juridique d'une coutume) ; 4 mars 1967, Brehm, Rec. 96 (sur la nécessité d'une faute lourde pour engager la responsabilité des services psychiatriques)... Se reporter à l'article de M. Rousseau, « la juridiction administrative à Madagascar », Revue Penant 1971 n° 733, p. 292.

(2) Le texte de ces arrêts est reproduit ci-après, en annexe, p. 61 et s.

implications nous paraissent dépasser le seul cas d'espèce : le raisonnement juridique suivi par le juge malgache nous paraît être un indice de son souci d'adapter le droit positif aux spécificités du pays ; il constitue une des voies possibles où s'engager pour développer un droit administratif autonome dans les pays récemment indépendants.

2 — Dans ces trois affaires, la Chambre Administrative avait à déterminer la juridiction compétente pour connaître d'actions en réparation des dommages causés par des véhicules administratifs. La solution pouvait paraître évidente ; le législateur malgache, suivant en cela son homologue français, est, en effet, intervenu pour déroger aux règles normales de compétence contentieuse : le Code de Procédure Pénale de Madagascar stipule ainsi dans son article 15 que « les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour statuer sur l'action civile découlant... des dommages de toute nature causés au moyen d'un véhicule quelconque. La responsabilité de la personne morale de droit public sera, à l'égard des victimes, substituée à celle de son agent, auteur des dommages causés dans l'exercice de ses fonctions ». Ce texte, qui s'applique sans conteste aux véhicules administratifs (cf. C.A. 18 décembre 1971, S.E.E.M. contre Etat Malagasy, qui confirme explicitement quoique en termes nuancés une décision précédente du 6 mai 1967, Société Malgache d'Assurances, Rec. p. 142) reprend dans les mêmes termes les dispositions de la loi française n° 57-1424 du 31 décembre 1957.

Or, malgré l'identité des formules employées de part et d'autre, la Chambre Administrative a adopté une direction différente de celle suivie par le Tribunal des Conflits et le Conseil d'Etat à propos de la loi de 1957 ; alors que ceux-ci entendent largement la dérogation apportée aux règles générales de compétence, la Chambre retient une interprétation restrictive de l'article 15 ; plus encore, elle réduit la portée du texte à des hypothèses manifestement plus limitées que celles prévues par les termes mêmes du code de procédure pénale.

Aussi, après avoir mesuré l'étendue de la divergence entre la jurisprudence française et les solutions malgaches, conviendra-t-il d'en apprécier la signification et la portée : le sens de nos arrêts paraît avoir été déterminé en fonction de considérations d'opportunité et le juge a utilisé un mode de raisonnement qui doit être remarqué dans la mesure où il peut faciliter le développement d'un droit public adapté aux réalités nationales dans les pays anciennement colonisés.

1 — L'ETENDUE DE LA DIVERGENCE ENTRE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE

Le désaccord entre le juge malgache et le juge français, tel qu'il apparaît dans nos arrêts, porte sur l'interprétation à donner aux expressions «véhicule quelconque» et «dommages de toute nature». Contrairement au Tribunal des Conflits qui s'est fondé sur la généralité des termes employés pour les entendre largement, la Chambre Administrative de la Cour Suprême de Madagascar entend par «véhicule quelconque» les seuls véhicules terrestres (arrêt Dme Brigitte Vve. Ramarokoto du 30 décembre 1971) et considère que les «dommages de toute nature» ne

recouvrent pas les dommages causés par des véhicules, même terrestres, participant à l'exécution d'un travail public (arrêt Antoine Nicolaïdis contre Etat Malagasy et Entreprise Touzet du 30 décembre 1971).

1/ Dans l'affaire Dme. Brigitte Vve. Ramarokoto, le pilote d'un avion militaire se tue dans l'exercice de ses fonctions ; saisie d'une action en responsabilité contre l'Etat intentée par la veuve, la Chambre Administrative a dû se prononcer sur sa propre compétence et décider si l'article 15 du C.P.P. ne s'appliquait pas en l'espèce.

A envisager les seuls termes du texte, il apparaît difficile de ne pas englober parmi les «véhicules quelconques» les aéronefs ; n'étant fait allusion ni à la nature du véhicule ni à l'élément dans lequel il se déplace, le «véhicule» doit être entendu dans sa définition la plus courante de «moyen de transport», quelque soit son genre. Telle est l'interprétation des juges français qui confient aux tribunaux judiciaires la connaissance des litiges nés à l'occasion de dommages imputables non seulement à des véhicules terrestres mais aussi à des bâtiments fluviaux ou maritimes (à une drague fluviale, T.C. 14 novembre 1960, Cie, des bateaux à vapeur du Nord, Lebon p. 871 ; à un radeau, C. Cass. Civ. 8 janvier 1964, Bull. I n° 21, p. 16...) ainsi qu'à des véhicules aériens (par exemp. pour des dommages causés par les bangs des avions à réaction, C.E. 10 janvier 1962, Minis. des armées contre Dme Vve Coppier, Lebon p. 16...) ; la qualité de véhicule a même été attribuée à des engins mécaniques dont le rôle de moyen de transport est exceptionnel : bulldozer, chasse-neige, rouleau-compresseur, pelleuse mécanique, grue de chargement... (voir J. Moreau, in Juris Classeur Administratif Fasc. 710, n° 50) ; en fin de compte, il suffit au juge français que l'engin ait la possibilité de se déplacer pour qu'il entre dans le champ d'application de la loi de 1957.

Au regard de cette ligne jurisprudentielle, la solution paraissait s'imposer dans l'affaire Dme. Brigitte : l'accident d'avion est un accident causé par un «véhicule quelconque» et, par conséquent, seul le juge judiciaire est compétent pour en connaître. Ce n'est, cependant, pas l'opinion de la Chambre Administrative qui estime que le texte devait *«s'entendre comme ne devant s'appliquer qu'aux véhicules terrestres»* et excluait les accidents causés par des avions.

Cette interprétation, très en retrait par rapport à celle des juridictions françaises et surprenante eu égard aux termes généraux employés par le législateur, n'est pourtant pas dénuée de fondement. Au moment de la mise en vigueur de l'application de la loi de 1957, on avait pu hésiter sur la signification du terme véhicule ; certains tribunaux inférieurs (voir par exemp. Trib. Civ. de Valognes, 16 octobre 1958, Dalloz 1959, Som. 19) et des auteurs (Auby in Dalloz 1958, L. 299) ont invoqué les travaux préparatoires de la loi pour limiter aux seuls véhicules terrestres le transfert de compétence judiciaire. Et il est vrai que l'objectif principal de la loi était d'unifier le contentieux relatif aux accidents d'automobiles terrestres, les débats au Parlement français ne laissant pas de doute sur l'intention du législateur (voir sur ce point, comme sur l'ensemble des problèmes posés par la loi de 1957, Mazères, «véhicule administratif et responsabilité publique», L.G.D.J. 1962).

Quelque soit la pertinence de cette argumentation, elle ne nous paraît pas pouvoir justifier à elle seule une interprétation si restrictive pour plusieurs raisons : tout d'abord, malgré des propositions présentées dans ce sens par des parlementaires, le texte final de 1957 ne précise pas la nature des véhicules visés et emploie une expression volontairement vague ; ensuite comme le remarque M. Waline, « il est de principe que le recours aux travaux préparatoires est exclu, lorsque le texte est suffisamment clair par lui-même » (R.D.P. 1960 p. 1204) ; c'est le cas pour la loi de 1957 ; en outre l'argument que l'on pourrait avancer selon lequel les véhicules maritimes, fluviaux ou aériens seraient exclus par la loi de 1957, puisque celle-ci indique que l'action sera jugée « conformément aux règles de droit civil », est sans effet à Madagascar puisque l'article 45 du C.P.P. est muet sur ce point ; d'ailleurs, en France, il a été jugé que l'expression « droit civil » était synonyme de droit privé et englobait donc les droits aérien et maritime.

Enfin l'argument relatif à l'intention du législateur de 1957 ne nous paraît pas pouvoir être invoqué par le juge malgache : le Commissaire de la loi n'indique-t-il pas, à propos de l'Affaire Nicolaidis, qu'il y a à tenir compte que de la seule volonté du législateur malgache (cf. infra) ; on ne saurait donc à la fois invoquer l'intention du législateur français et la réfuter pour justifier une interprétation limitative ; quant à l'auteur du texte pénal, il n'a pas d'intention précise ou du moins connue sur ce point.

La Chambre Administrative animée par des considérations autres que seulement juridiques et qui lui paraissent majeures, a préféré adopter une solution restrictive. Désormais, le plaideur malgache se trouve placé, pour les dommages causés par des véhicules non terrestres, dans la situation de l'administré français d'avant 1958 : il devra saisir le juge administratif si le véhicule a un caractère administratif, c'est-à-dire, s'il appartient à l'Administration, ou même à un agent public mais qui l'utilise dans le cadre de l'exécution du service. Encore faut-il ajouter que cette règle ne paraît pas applicable aux dommages causés par les véhicules non terrestres réquisitionnés par l'administration pour ses besoins, véhicules qui doivent normalement être considérés comme administratifs ; il existe, en effet, une loi malgache du 16 décembre 1969 relative aux réquisitions des personnes et des biens selon laquelle « tous les dommages causés au moyen d'un véhicule requis sont de la compétence des tribunaux judiciaires » (article 69) ; et, si cet article ne précise pas le genre du véhicule, l'intention du législateur n'est pas douteuse puisque dans son article 1er la loi indique que « sont susceptibles de réquisition tous les moyens que possèdent les personnes dans les eaux territoriales, dans l'espace aérien, en mer... ». On peut, d'ailleurs, s'interroger sur la compatibilité de la décision Dame Brigitte avec ce texte et se demander quelle sera la position de la Chambre Administrative lorsqu'elle sera saisie d'un litige relatif à un dommage causé par un véhicule non terrestre réquisitionné.

La détermination du juge compétent pour connaître de dommages causés par des véhicules non terrestres risque donc d'être délicate, mais cette source de difficultés pour les victimes ne doit pas être exagérée ; les recours en la matière sont rares et le plus gros contentieux provient des véhicules terrestres pour lesquels le Code de Procédure Pénale s'applique ; toutefois, pour ces derniers, le bloc de compétence n'est pas sans fissure : La Chambre Administrative a opéré une distinction qui restreint encore la portée de l'article 15.

2/ Dans l'affaire Nicolaïdis, en effet, la Chambre Administrative a indiqué que tous les dommages causés par des véhicules administratifs terrestres ne relevaient pas du juge judiciaire et a précisé ce qu'il convenait par «dommages de toute nature».

Saisi d'une action en responsabilité pour des dommages causés aux propriétés privées du sieur Nicolaïdis par des bulldozers et des tracteurs appartenant à une entreprise chargée de réaliser les travaux publics d'élargissement de la route menant à l'aéroport d'Ivato, le juge administratif s'est déclaré compétent, malgré les termes de l'article 15 du C.P.P. : «un litige ayant trait aux dommages causés par des véhicules ayant participé à un travail public ressort de la seule compétence de la Chambre Administrative».

Cette solution est exactement inverse de celle donnée par les tribunaux français, et par exemple de celle du Tribunal des Conflits qui, à propos d'un accident causé par un camion-benne des Ponts et Chaussées, affirmait que «l'autorité judiciaire est la seule compétente pour connaître de l'action en réparation de ce dommage, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que ledit véhicule, au moment de l'accident, participait sur un chantier de travaux publics à l'exécution d'un travail public» (Allagnat 14 novembre 1960 ; A.J.D.A. 1960 II 355). Ainsi à la question de savoir si le transfert de compétence opérée au profit du juge judiciaire concerne les dommages causés par des véhicules réalisant des opérations de travaux publics, travaux publics dont on sait que les dommages sont traditionnellement réparés par le juge administratif, les jurisprudences malgache et française apportent des réponses opposées, mais toutes deux se fondent sur l'intention présumée du législateur et de bons arguments peuvent être avancés de part et d'autre.

Pour les juges français, la généralité de l'expression «dommages de toute nature» traduit clairement la volonté du législateur de ne pas distinguer selon que le dommage est survenu ou non au cours d'une opération de travaux publics ou dans un chantier de travaux publics. Pour la Chambre Administrative, au contraire, malgré les termes non ambigus employés, le législateur n'a pas entendu porter atteinte à la traditionnelle compétence du juge administratif en matière de travaux publics ni à la force attractive attribuée à la notion de travail public ; on peut, en effet, estimer, comme le laisse penser le juge malgache, que la construction jurisprudentielle solidement établie, selon laquelle dès qu'un litige se rattache, même d'assez loin, à un travail public, c'est le régime applicable aux dommages de travaux publics (régime de droit public) qui l'emporte sur d'autres qui auraient pu intervenir, ne saurait être remise en question par un texte d'exception ; comme tout texte dérogatoire de compétence, l'article 15 ne doit-il pas voir son domaine strictement limité ? La Chambre a d'ailleurs déjà eu l'occasion de faire prévaloir l'élément ouvrage public sur l'élément véhicule ; à propos des bacs, ceux-ci sont considérés non pas comme des véhicules mais comme des ouvrages publics et les dommages causés par le fonctionnement sont des dommages de travaux publics (C.A. 6 mai 1967, To Meng Mathon, Rec. 143 ; 17 décembre 1969, Cie. d'Assurances Madagascar-Mascareignes et Razanajatovo, Rec. p. 256) ; cette solution n'est pas propre à Madagascar,

elle a été adoptée par d'autres juridictions étrangères, telle la Chambre Administrative de la Cour Suprême de la Côte d'Ivoire (14 janvier 1970, Société des Centaures routiers : A.J.D.A. 1970, p. 560 avec le rapport du Vice-Président Bernard).

Ainsi, la Chambre Administrative malgache a-t-elle préféré préserver le bloc de compétence des dommages de travaux publics plutôt que de le démanteler au profit d'un autre, celui des accidents de véhicules. Mais une question se pose : quelles sont les limites de ce bloc de compétence ? A partir de quel moment un dommage causé par un véhicule est-il un dommage de travaux publics ? Suffit-il qu'il ait un lien quelconque avec un travail public pour qu'il soit exclu du champ d'application de l'article 15 ? Cette solution était celle du Conseil d'Etat avant 1958 : pour que le dommage ait le caractère de dommage de travaux publics, il suffisait qu'il soit commis par un véhicule affecté aux services des travaux publics (engins tels les gou-dronneuses, pelleuses, compresseurs, mais aussi camions et automobiles) et circulant pour les besoins du service ; cette dernière condition était largement entendue : était considéré comme un dommage de travaux publics celui causé par un camion non encore chargé allant faire le plein d'essence (T.C. 17 juin 1948, Ritter, Lebon p. 516). Cette jurisprudence abandonnée par la haute juridiction administrative française après 1957 ne paraît pas être celle de la Chambre Administrative.

Celle-ci indique, dans l'arrêt Nicolaidis, que pour qu'un dommage causé par un véhicule ait malgré tout le caractère de dommage de travaux publics, il faut qu'il ait été causé par «des véhicules ayant participé à un travail public», ou plutôt comme l'indique le Commissaire de la loi, par des «véhicules participant à un travail public». Cette expression précise la position du juge mais elle est susceptible de diverses interprétations. Elle vise le cas des véhicules ou engin qui accomplissent une opération de travaux publics dans un chantier; il en est ainsi des dommages causés au sieur Nicolaidis ; mais qu'en est-il pour les dommages causés par un camion transportant du matériel destiné à un travail public ou du personnel se rendant à chantier de travaux publics ? Ce véhicule participe-t-il à un travail public ? La Chambre Administrative n'a pas eu à se prononcer sur ce point, mais les importantes conclusions de M. Rousseau paraissent écarter cette hypothèse. En proposant entre autres solutions possibles d'exclure du champ d'application de l'article 15 les dommages causés par des véhicules participant à un travail public, le Commissaire de la loi fait appel à la distinction proposée par M. Benoît (J.C.P. 1958 II 1444) entre le fait de chantier ou de travaux publics et le fait de circulation ; pour cet auteur, la loi de 1957 ne s'appliquerait qu'au second ; selon lui, constitue un fait de chantier le dommage causé par un véhicule dans l'accomplissement même du travail public, réalisé dans un chantier de travaux publics ; le fait de circulation est le dommage causé par un véhicule quelconque, même un engin de travaux publics lorsqu'il circule sur une route pour se rendre par exemple à un chantier. En se fondant sur l'allusion faite à cette distinction, il est permis de penser que pour la Chambre Administrative, les «véhicules participant à un travail public» sont ceux qui, au moment de l'accident, accomplissaient un fait de chantier. Afin d'écarter toute difficulté d'application, on pourrait même, de manière plus simple, adopter comme critère de distinction entre dommages de véhicule et dommages de travaux publics le lieu où s'est produit l'accident : tout dommage causé dans un chantier de travaux publics par un véhicule

serait un dommage de travaux publics. Cette délimitation est certes arbitraire, mais elle a le mérite outre celui de la simplicité de respecter l'intégrité du contentieux des dommages de travaux publics et de préserver dans une large mesure le bloc de compétence des dommages causés par des véhicules terrestres.

Il n'est cependant pas certain que cette interprétation, déjà peu conforme aux termes de la loi, correspond à la volonté profonde de la Chambre Administrative : celle-ci semble avoir résolument opté pour un point de vue restrictif du champ d'application de l'article 15 du Code de Procédure Pénale; et il n'est pas exclu qu'elle n'entende, un jour, très largement la notion de dommages causés par des véhicules participant à un travail public, allant par exemple jusqu'à considérer que tous les dommages causés par un véhicule appartenant à un service de travaux publics ou par un engin de travaux publics relèvent de la compétence du juge administratif, que l'accident se soit produit au cours d'une opération de travaux publics dans un chantier, ou simplement à son occasion, en dehors d'un chantier. Une telle évolution éloignée de la lettre des textes n'est pas à écarter eu égard à la volonté manifestée dans ces trois arrêts par la Chambre Administrative de limiter la compétence judiciaire en la matière pour des raisons d'opportunité que nous allons analyser.

2 — LES RAISONS ET LA PORTEE DE L'INTERPRETATION DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

Quelque soit la valeur des arguments juridiques avancés pour justifier les interprétations que donne la Chambre Administrative de l'article 15 du C.P.P., ils ne sont pas à eux seuls suffisants ; ils ne doivent pas dissimuler l'essentiel qui est la *volonté délibérée du juge de restreindre le plus possible la portée d'un texte dont les effets juridiques lui paraissent pour le moins inopportuns*. La réticence de la Chambre Administrative apparaît bien dans les précieuses conclusions du Commissaire de la loi (sur l'affaire Nicolaidis) mais aussi dans la décision S.E.E.M. : alors que l'accident provoqué par un véhicule terrestre entre manifestement, quelque soit la position doctrinale adoptée sur l'étendue de l'article 15, l'arrêt indique que « dans son principe ce texte *ne paraît pas exclure* de la compétence judiciaire les accidents causés par des véhicules administratifs ».

Pour parvenir à ses fins, malgré la clarté des termes du texte, le juge administratif suit un raisonnement dont les principaux éléments méritent d'être relevés tant ils sont caractéristiques des méthodes d'interprétation utilisées par tout juge administratif et, ici, révélateurs de la volonté du juge malgache d'adapter les règles de droit à leur objet.

1/ Pour le Commissaire de la loi, mais aussi pour la Chambre Administrative dont tout dénote qu'elle en a adopté les conclusions, une constatation s'impose : le transfert réalisé par l'article 15 du C.P.P. au profit du juge judiciaire ne paraît pas particulièrement opportun à Madagascar en raison de la grande prodigalité dont la plupart des tribunaux civils font preuve dans la fixation des indemnités allouées aux

victimes d'accidents de véhicules administratifs ; cette attitude lui a semblé un danger suffisamment grave pour les finances de l'Etat pour que soit limitée la dépossession du juge administratif considéré moins généreux, c'est-à-dire, pour que soit restreinte la portée de texte, pourtant non équivoque, quitte à statuer *contra legem* bien que le Commissaire de la loi s'en défende.

Que penser de cette première démarche ? Elle appelle de notre part, deux séries de remarques :

— Le comportement par trop défavorable pour l'administration des juges judiciaires n'est guère contesté et il est effectivement peu souhaitable dans un pays aux ressources limitées ; et on peut espérer que le juge administratif mieux informé de la vie et des impératifs de l'administration — c'est la justification de toute juridiction administrative — sera plus préoccupée de la défense des deniers publics. Mais, à notre avis, l'utilisation de l'idée selon laquelle le juge administratif serait parcimonieux, est délicate et doit être prudente car elle risque d'engendrer un résultat contraire à celui recherché : la reconnaissance par tous du juge administratif comme juge naturel de l'administration. Si, en effet, l'argument ne peut qu'avoir la faveur des pouvoirs publics, ne présente-t-il pas le danger, à être trop souligné, de provoquer chez les administrés une méfiance à l'égard du juge administratif qui ne ferait qu'aggraver la réserve naturelle qu'ont de nombreux citoyens dans la plupart des pays en voie de développement à tenter un recours contre l'administration souvent considéré comme un acte d'incivisme ? (voir, par exemple, dans ce sens, A. Diop l'organisation judiciaire sénégalaise en matière administrative Rev. Jur. Pol. ind. coop. 1969 n° 4, p. 951). Est-il besoin de rappeler que le temps n'est pas si loin où le Conseil d'Etat était accusé de trop lésiner sur le chiffre des indemnités accordées et on a vu là un des facteurs essentiels de la crise du droit administratif français (voir par ex. A de Laubadère, Dalloz 1952, ch. p. 6). Le remède au libéralisme excessif des tribunaux judiciaires ne saurait donc, selon nous, être recherché dans un politique systématique d'austérité du juge administratif. Il faut d'ailleurs souligner que la jurisprudence de la Chambre Administrative ne confirme pas cette image, qu'il n'est pas souhaitable de répandre tant elle peut être néfaste et difficile à extirper, par la suite, des mentalités ; la Chambre de la Cour Suprême accorde le souvent une réparation équitable et parfois même plus libérale que celle du juge français : ainsi, elle n'a pas hésité à réparer le préjudice moral (C.A. 16 janvier 1965, Bonère, p. 33, 4 mars 1967, Brehm, p. 96...) alors que le Conseil d'Etat n'y a consenti qu'en 1961 (C.E. 24 novembre 1961, Letisserand, 661) ou encore à réparer les dommages causés aux tiers, même éloignés, de l'établissement en cause, par les pensionnaires des Centres de redressement et de réadaptation sur la base du risque (C.A. 30 juin 1965, Lebreton, Rec. p. 144, Concl. Rousseau, note F. Moderne).

— Quant à la démarche du juge, elle est audacieuse puisque celui-ci se reconnaît le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'appliquer pleinement une mesure législative ou d'en limiter au maximum les effets. Une telle méthode d'interprétation n'est pas propre à la Chambre Administrative ; la jurisprudence administrative française offre des exemples de décisions rendues malgré les termes de la loi et même *contra legem* (voir des exemples cités par Odent, contentieux administratif, 1970-1971, p. 35). Les

cas, au demeurant peu nombreux, où le juge a pris le contrepied de dispositions législatives, sont justifiés par leurs auteurs, par le fait que les textes en question ne sont pas conformes au régime juridique existant et doivent être conciliés «avec un ensemble juridique cohérent» où ils doivent être insérés (Odent) ou encore a-t-on pu affirmer de manière si rarement explicite pour un magistrat parce qu'ils sont inadaptés «aux réalités et exigences de la vie moderne» (Premier Président Bollo - Beupré cité par Esmein, la jurisprudence et la loi, Revue trimestrielle de Droit Civil 1952, p. 20). La doctrine discute de la légitimité de ce pouvoir normatif du juge ; il n'en existe pas moins. Il est d'ailleurs exceptionnellement présenté comme tel : les juridictions se défendent toujours d'une telle audace et utilisent des techniques pour rattacher leur solution à l'intention du législateur, intention qu'ils lui supposent et qui est parfois contraire à celle qui existait au moment de la prise de décision... Il s'agit d'un subterfuge qui a pour but d'éviter de contredire formellement les règles du droit constitutionnel et notamment le principe de la séparation des pouvoirs. C'est d'un tel artifice dont use la Chambre Administrative : elle considère que «le texte (article 15) doit être interprété comme n'ayant pas entendu porter atteinte à la compétence exclusive de la juridiction administrative en matière de dommages de travaux publics» (arrêt Nicolaidis), alors que, le Commissaire de la loi le reconnaît, l'intention du législateur malagasy n'est pas connue et que celle du législateur français est contraire...

Mais pour apprécier la portée de l'interprétation de la Chambre Administrative par rapport aux intentions du législateur, il faut tenir du compte du fait qu'à propos de l'article 15, comme d'autres textes de la même nature, le juge malgache paraît ne pas s'estimer lié par la volonté du législateur français de la même manière que les tribunaux français.

2/ Il nous semble, en effet, et c'est le deuxième élément de la démarche du juge, que si la Chambre Administrative s'est cru autorisé à donner une interprétation peu littérale de l'article 15 du C.P.P., la raison en est l'origine du texte et les conditions dans lesquelles il a été édicté. Notre opinion se fonde sur les conclusions du Commissaire de la loi prononcées sur l'arrêt Nicolaidis ; le raisonnement de M. Rousseau peut être ainsi résumé et systématisé : l'art. 15 du C.P.P. n'a pas été pris pour les mêmes motifs que la loi de 1957, en conséquence le *juge malgache n'a pas à tenir compte de l'intention du législateur français* ; en effet, alors que ce dernier est intervenu pour unifier le montant des indemnités versées aux victimes d'accident de véhicules et pour soustraire au juge administratif ce contentieux, le législateur malgache a, quant à lui, édicté l'article 15 dans un autre état d'esprit : afin de parer au plus pressé comme ce fut le cas dans de nombreux domaines juste après l'indépendance ; c'est la seule intention discernable des pouvoirs publics malgaches, estime M. Rousseau ; et, en l'absence de toute autre intention précise et formulée, le juge jouit d'une grande latitude pour interpréter le texte, en apprécier l'opportunité et le cas échéant en réduire les effets et le champ d'application .

Bien qu'elle ait été utilisée à propos d'une question relativement mineure du droit administratif la méthode d'analyse employée par le juge mérite d'être remarquée, car elle semble récente dans la jurisprudence malgache et elle montre une des voies possibles où s'engager pour «malgachiser» (ou d'une manière plus générale «nationaliser») le droit public.

Dans la jurisprudence antérieure, en effet, la Chambre semblait admettre qu'à l'identité des textes français et malgaches correspondait l'identité d'intention des auteurs et notamment identité des considérations qui ont présidé à la prise de ces textes ; il en résultait identité des solutions jurisprudentielles ; n'était-ce pas ce qu'affirmait récemment le Commissaire de la loi auprès de la Chambre quand il soulignait que «les arrêts de la Chambre Administrative et le droit public qu'ils contribuent à faire sont inspirés de la jurisprudence du Conseil d'Etat ce qui semble logique dès lors que les lois et les règlements sont eux-mêmes profondément marqués par le droit français» (M. Rousseau in Rev. Penant, précit.) (1). Cette logique n'est pas, désormais, si inéluctable. On peut, en effet, imaginer que le droit, en principe exceptionnel, que c'est ici reconnu le juge d'apprécier l'opportunité d'un texte et d'en rectifier la signification soit utilisé par la Chambre Administrative à l'égard de tous les textes du droit positif malgache, qui faute de temps et de solutions de remplacement, ont été purement et simplement importés de France, et que l'on peut donc considérer, comme ayant été pris dans une intention qui ne peut être celle du législateur français sauf indication expresse contraire.

En reprenant une méthode juridictionnelle qui a fait l'originalité et la force du Conseil d'Etat, la Chambre Administrative de la Cour Suprême n'offre-t-elle pas au juge des pays anciennement colonisés un moyen efficace et audacieux de participer en même temps que le législateur à la révision des règles héritées du droit français et qui n'apparaissent pas toujours adaptées aux réalités nationales ? Il ne faut pas, toutefois, dissimuler les dangers pour une juridiction administrative dont l'autorité et l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique sont souvent neuves et fragiles, de ce qui apparaît comme un empiétement sur les attributions du législateur ; on doit aussi souligner les difficultés pour des magistrats de concevoir et d'édicter un droit de l'administration original et adapté aux réalités nationales, alors qu'ils n'ont pas toujours été formés dans cette préoccupation et qu'ils sont souvent absorbés par d'autres tâches (voir sur ces problèmes F.P. Bénéoit, «des conditions de développement d'un droit administratif autonome dans les Etats nouvellement indépendants» *Annales Africaines*, 1962, p. 129 et s. ; A. Bockel, le juge et l'administration en Afrique noire francophone», rapport au Colloque de l'A.I.D.A., Bordeaux 1972).

(1) Il y a d'autres raisons à cette similitude, citons par exemple, le prestige de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la présence de membres de la juridiction administrative française dans les juridictions africaines et malgache, la formation des juges nationaux...

Mais ces obstacles ne sont pas insurmontables, le juge administratif de Madagascar en donne un exemple dans ces trois arrêts dont l'avenir nous dira s'ils «feront jurisprudence».



Jean du BOIS de GAUDUSSON
Maitre de conférences agrégé à la Faculté
de droit et des sciences économiques de
l'Université de MADAGASCAR

ANNEXE

1 — ARRET : SOCIETE ELECTRICITE ET EAUX DE MADAGASCAR contre ETAT MALAGASY - 18 décembre 1971.

Considérant que la Société Electricité et Eaux de Madagascar demande la condamnation de l'Etat Malagasy à lui payer un devis de réparation se montant à 112 575 FMG ;

Considérant que la requête porte sur la réparation d'un dommage subi par le support de la ligne électrique n° 691214 appartenant à la Société Electricité et Eaux de Madagascar ; que ledit dommage a été causé par le heurt d'une auto-mitrailleuse de la Gendarmerie contre l'installation électrique à Ambanidia, route circulaire ;

Mais, considérant que l'article 15 du Code de Procédure Pénale précise que les Tribunaux de l'ordre judiciaire resteront seuls compétents pour statuer en cas de dommages de toute nature causés au moyen d'un véhicule quelconque ;

Considérant que, dans son principe, ce texte ne paraît pas exclure de la compétence judiciaire les accidents causés par des véhicules administratifs ;

Qu'il s'ensuit que la requête ayant trait à un accident causé par un véhicule de la Gendarmerie Nationale doit être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître :

PAR CES MOTS,

Décide :

Article premier : La requête susvisée de la Société Electricité et Eaux de Madagascar est rejetée.

2 — ARRET : DAME BRIGITTE Vve RAMAROKOTO Michel Ignace contre ETAT MALAGASY — 30 décembre 1971.

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le mari de la dame Brigitte, Sergent dans l'Armée de l'Air Malagasy, se tuait lors d'une mission accomplie, sous les ordres de l'Adjudant HAURY, le 20 juin 1969 alors qu'il était aux commandes d'un avion militaire ;

Que sa veuve a formé un recours contre l'Etat en soutenant que la responsabilité de ce dernier est engagée à son endroit, à raison de la faute commise par le Commandant de bord qui lui donna l'ordre de décoller, malgré les conditions météorologiques défavorables ;

Sur la compétence :

Considérant que si aux termes de l'article 15 du Code de Procédure pénale, « les tribunaux de l'ordre judiciaire resteront seuls compétents pour statuer sur l'action civile découlant des dommages de toute nature causés au moyen d'un véhicule quelconque », ce texte doit s'entendre comme ne devant s'appliquer qu'aux véhicules terrestres ;

Qu'il s'ensuit que la juridiction administrative est compétente pour connaître du présent recours relatif à un accident d'avion ;

Sur la recevabilité :

Considérant que la requérante s'est d'abord adressée au Chef des Forces Armées Malgaches à la date du 1er Décembre 1969 ; qu'un refus lui a été opposé le 22 mai 1970 par le Représentant de l'Etat ;

Que, c'est dans ces conditions, qu'elle s'est pourvue devant la Chambre Administrative à la date du 12 juin 1970 ;

Considérant, dès lors, que le recours est recevable, celui-ci ayant été formé quelques semaines après le refus exprès du 22 mai 1970 ;

Au fond :

Considérant qu'en cas d'accidents survenus en service les agents publics de l'Etat dont les militaires, n'ont droit de la part de ce dernier qu'aux avantages prévus par leur statut ; que de même quelle que soit la gravité de la faute imputable à l'Administration, ni la veuve ni les enfants d'un militaire décédé en service ne peuvent se prévaloir à l'encontre de l'Etat employeur que des droits qui découlent de la législation sur les pensions militaires, à l'exclusion de toute indemnité pour faute du service public.

Considérant que le sieur Ramarokoto est décédé dans un accident d'avion, qu'il était en service commandé, qu'en admettant même qu'une faute de service non imputable à l'intéressé soit la cause de cet accident, la responsabilité de l'Etat à l'égard de la dame Brigitte ne se trouve engagée que dans la limite du forfait de la pension de reversion à laquelle celle-ci peut prétendre du chef de son mari décédé ;

Que par suite, la requête ne peut qu'être rejetée ;

PAR CES MOTIFS :

Décide :

Article 1er : La requête susvisée de la dame Brigitte, Veuve Ramarokoto Michel Ignace est rejetée.

3 — *ARRET* : ANTOINE NICOLAIDIS contre ETAT MALAGASY ET ENTREPRISE TOUZET — 30 décembre 1971.

Considérant que le sieur Antoine Nicolaïdis, propriétaire, demande la condamnation de l'Etat Malagasy et de l'Entreprise Touzet au paiement de la somme de 100 000 francs pour les dommages subis à l'occasion de l'élargissement de la route nationale d'Ivato :

Sur la compétence.

Considérant que si en vertu de l'art. 15 du Code de Procédure Pénale «les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour statuer sur l'action civile découlant des dommages de toute nature causés au moyen d'un véhicule quelconque», ce texte doit être interprété comme n'ayant pas entendu porter atteinte à la compétence de la juridiction administrative en matière de dommages de travaux publics.

Qu'il s'ensuit qu'un litige ayant trait aux dommages causés par des véhicules ayant participé à un travail public ressortit de la seule compétence de la Chambre Administrative.

Au fond.

Considérant qu'il résulte de l'instruction que d'une part une rangée de pins a été détruite par les bulldozers ; que, d'autre part, des piliers en maçonnerie de briques ont été démolis ; qu'enfin, un terrain de tennis a été rendu inutilisable ;

Qu'une saine évaluation des préjudices subis donne le chiffre de 44 097 francs dont 4 033 francs correspondant aux frais du constat d'huissier ayant permis de faire la preuve des faits allégués ;

Qu'il convient d'arrêter à ce chiffre le montant de l'indemnité que l'Etat et l'Entreprise Touzet doivent conjointement et solidairement payer au sieur Nicolaïdis, et de rejeter le surplus de la requête.

PAR CES MOTIFS,

Décide :

Article 1er : L'Etat Malagasy et l'Entreprise Touzet sont condamnés conjointement et solidairement à verser au requérant la somme de 44 097 francs ;

Article 2 : Les frais sont laissés à la charge de l'Etat Malagasy et de l'Entreprise Touzet.