

SUPPLÉMENT
AU
TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE
DU
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

80840 SUPPLÉMENT

AU

TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE

DU

CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

COMPÉTENCE — JURIDICTIONS — RECOURS

PAR

JEAN APPLETON

AVOCAT A LA COUR DE PARIS

PROFESSEUR HONORAIRE DES FACULTÉS DE DROIT

PRÉSIDENT DU COMITÉ CONSULTATIF DU CONTENTIEUX

AU MINISTÈRE DU TRAVAIL



[Vol 2]

PARIS

LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

—
1936

25.07 / (B44) / (02) = 4

BUCURESTI
ta 80840
ventar 184602

RC 15/01

B.C.U. Bucuresti



C184602

AVERTISSEMENT

Depuis la publication de notre *Traité élémentaire du contentieux administratif*, des modifications considérables ont amendé, parfois transformé certaines parties du contentieux. Les unes sont dues au mouvement législatif, accéléré par la pratique des décrets-lois. C'est ainsi que les décrets des 5 mai et 8 septembre 1934 ont généralisé la compétence des conseils de préfecture interdépartementaux en matière départementale et communale. De nombreuses lois ont modifié les règles du contentieux des contributions directes (L. 27 déc. 1927 ; 31 mars 1932) ; un décret-loi du 8 août 1935 a réglé à nouveau la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; les décrets des 30 décembre 1926, 9 août 1928, 16 avril 1933, 5 et 10 mai 1934, 12 juillet 1934, ont réorganisé le Conseil d'Etat.

D'autre part, la jurisprudence administrative et judiciaire a évolué sur beaucoup de points : en matière de responsabilité de la puissance publique, d'application de la théorie de l'imprévision, de compétence des tribunaux judiciaires à l'égard des administrations publiques considérées comme civilement responsables des délits de leurs agents, de nullités et fins de non-recevoir, etc., des transformations importantes se sont produites.

C'est pourquoi il a paru nécessaire, en attendant une nouvelle édition, de mettre notre ouvrage au courant

au moyen d'un supplément où ces modifications seront analysées aussi exactement et aussi complètement que possible.

La numérotation de l'ouvrage n'a pas changé. Les additions, changements et errata sont classés sous le numéro de l'ouvrage principal où la matière est traitée.

SUPPLÉMENT
AU
TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE
DU
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LIVRE PREMIER
PRINCIPES GÉNÉRAUX

INTRODUCTION

4. **Valeur du système français de contentieux administratif.** — (V. Berthélemy, *op. cit.*, 12^e édit., p. 1069 et suiv.). Le mouvement législatif récent a atténué les imperfections signalées p. 8. Les décrets-lois du 5 mai et du 8 septembre 1934 ont réorganisé de la façon la plus heureuse les conseils de préfecture. Leur compétence a été étendue, notamment, à l'ensemble du contentieux départemental et communal. Le Conseil d'Etat s'est trouvé déchargé d'autant. L'institution d'un concours pour le recrutement des membres des conseils de préfecture, l'organisation de la suppléance par avocats, comme devant les tribunaux judiciaires, ont donné à cette juridiction un statut nouveau en progrès marqué sur le régime ancien.

5. **Les droits individuels sont mieux protégés par le Conseil d'Etat que par la Cour de cassation.** — A la jurisprudence citée p. 10, *Adde Crim.* 4 mai 1933 (D. H. 1933. 367), en matière de servitude

de reculement. La Cour de cassation persiste à ordonner la démolition des travaux exécutés sur les immeubles frappés de la servitude de reculement, sans distinguer s'ils sont ou non confortatifs.

Le caractère libéral de la jurisprudence du Conseil d'Etat apparaît dans les nombreuses espèces où il valide des recours adressés à un service incompétent, ou entachés d'erreurs dans la rédaction. C'est ainsi qu'il considère comme recevable une demande d'indemnité concernant le service de l'aviation, adressée au ministère de la Guerre, alors dessaisi de ce service au profit du ministère de l'Air. Le Conseil d'Etat estime qu'il est du devoir des administrations publiques de faciliter la tâche des justiciables en transmettant sans retard au service compétent les demandes adressées par erreur à un autre service (Cons. d'Et. 29 juin 1934, D. H. 1934. 497. — Cf. Cons. d'Et. 7 nov. 1934, *Richaume*).

CHAPITRE PREMIER

LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES

7. Généralités et définitions. — P. 18, *in fine* : V. Maurice Hauriou, *op. cit.*, 12^e édit., par André Hauriou, p. 464, note 3.

12. Application de la règle à la juridiction des référés. — Une nouvelle application à la juridiction des référés du principe de la séparation des autorités a été faite en matière de concession de services publics. La Cour de cassation ne reconnaît pas au juge des référés le pouvoir de conférer provisoirement à un mandataire de justice, dans l'intérêt des usagers, le soin de pourvoir au fonctionnement du service concédé de l'éclairage par le gaz, au lieu et place du concessionnaire, même défaillant (Civ. 16 avr. 1935, D. H. 1935. 297).

17. Contentieux de pleine juridiction. — P. 38, *in fine*. Diverses modifications ont été apportées à la loi du 19 déc. 1919 par la loi du 20 avr. 1932. V. notamment, art. 14, 19, 35.

22. Effets des recours gracieux. — L'exercice d'un recours gracieux interrompt le délai de deux mois pendant lequel le recours contentieux doit être intenté

à peine de déchéance, même si ce recours gracieux a été adressé à une autorité incompétente : le Conseil d'Etat estime que cette dernière autorité avait le devoir de transmettre ce recours mal dirigé, à l'auteur de l'acte attaqué (Cons. d'Et. 18 janv. 1929, D. H. 1929. 103-104. — Cf. *suprà*, n° 5 et Cons. d'Et. 29 juin 1934, D. H. 1934. 497).

CHAPITRE II

SANCTIONS DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES. LES CONFLITS

28. Juridictions devant lesquelles le conflit n'est jamais possible. — La loi du 7 février 1933, modifiant l'art. 112 c. instr. crim., précise que le conflit ne pourra jamais être élevé (même à l'égard de la partie civile mettant l'action publique en mouvement, et même devant les tribunaux civils), lorsque l'action se rattache, soit à l'inobservation des formalités prescrites par les mandats de comparution, de dépôt, d'amener et d'arrêt, soit à la violation des mesures protectrices de la liberté individuelle prescrites par les articles 113, 114, 116, 119, 37, 38, 87 et 88 c. instr. crim., soit enfin aux attentats à la liberté et aux abus d'autorité prévus et punis par les articles 114 à 122 et 184 C. pén.

Ces dispositions corrigent heureusement la jurisprudence que nous avons critiquée p. 59-60.

46 bis. Cas exceptionnel où le tribunal des conflits statue au fond. — La loi du 20 avril 1932 a prévu un cas fort exceptionnel où le tribunal des conflits est appelé à trancher un différend au fond, dans des conditions étrangères à son rôle normal. C'est le cas où, sur le même fait, les tribunaux administratifs et judiciaires ont rendu deux décisions inconciliables. Si ces deux

décisions inconciliables portent sur la compétence et aboutissent à un conflit négatif, la difficulté sera tranchée comme il est dit ci-dessus (n^{os} 42 et suiv.). Mais si l'inconciliabilité des deux solutions porte sur le fond du débat, le conflit était jusqu'ici sans remède. C'est à cette situation qu'a voulu pourvoir la loi du 20 avril 1932. Son article 1^{er} dispose :

Peuvent être déférées au tribunal des conflits, lorsqu'elles présentent contrariété conduisant à un déni de justice, les décisions définitives rendues par les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires dans les instances introduites devant les deux ordres de juridictions pour des litiges portant sur le même objet.

Pour bien comprendre l'hypothèse envisagée, il faut choisir un exemple. Nous l'empruntons au commentaire que le recueil périodique Dalloz donne de la loi nouvelle (D. P. 1932. 4. 273) :

« Une collision a eu lieu entre une automobile conduite par un particulier et une automobile appartenant à l'Administration et conduite par un fonctionnaire ou un militaire en service. Une tierce personne a été blessée : celle-ci estime que le particulier est responsable de l'accident et lui réclame une indemnité devant le tribunal civil. Or, ce tribunal, après examen du dossier, déclare que la responsabilité incombe au conducteur de la voiture appartenant à l'Administration ; qu'elle incombe ainsi indirectement à l'Administration elle-même ; mais, d'après les règles générales de compétence, il ne peut pas la condamner et se borne à rejeter l'action intentée contre le particulier. La victime se pourvoit alors devant le Conseil d'État, juge de droit commun du contentieux administratif, et lui demande de condamner l'Administration. Le Conseil d'État, de son côté, estime que, d'après les pièces qui lui sont soumises, c'est plutôt le particulier qui est responsable de l'accident ; il rejette donc la requête tendant à la condamnation de l'Administration. Le conflit est insoluble. La juridiction saisie en second lieu n'est pas, en effet, liée par les appréciations de fait de l'autre juridiction : puisqu'il n'y a pas identité de personne actionnée, il n'y a pas autorité de la chose jugée (art. 1351 c. civ.). D'autre part, le tribunal des conflits, qui ne juge que les conflits de compétence, ne saurait intervenir.

La loi du 20 avril 1932 donne un juge à ce conflit spécial sur le fond.

Le pourvoi est introduit devant le tribunal des conflits dans les deux mois à compter du jour où la der-

nière en date des décisions critiquées n'est plus susceptible d'aucun recours.

Le tribunal des conflits juge au fond ces litiges très spéciaux ; il statue également sur les dépens des instances poursuivies devant les deux ordres de juridictions. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

CHAPITRE III

SÉPARATION DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

50. Des cas de justice retenue. — V., sur les recours en matière d'autorisation de plaider : Cons. d'Et. 13 nov. 1931 (D. P. 1932. 3. 10 et la note J. Appleton sous cet arrêt).

51. La juridiction administrative ne peut empiéter sur le domaine de l'Administration active. — (p. 98). La jurisprudence administrative s'est de nouveau prononcée contre le système des astreintes appliquées, soit à l'Administration, soit à son subrogé. Dans un cas où il s'agissait de la démolition d'une église, et où la propriété des vitraux artistiques, distraits de l'édifice par l'entrepreneur, était contestée, le Conseil d'Etat s'exprime ainsi :

« S'il appartient au juge de constater les droits et les obligations réciproques des parties, et de fixer les dommages et intérêts auxquels, par suite, elles peuvent éventuellement prétendre, il ne saurait intervenir dans la gestion du service public en adressant, sous une menace de sanction pécuniaire, des injonctions, soit à l'Administration, soit à ceux qui ont contracté avec elle, à l'égard desquels elle dispose des pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution dudit service... » (Cons. d'Et. 27 janv. 1933, D. P. 1934. 3. 68).

LIVRE II

LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER

RÈGLES GÉNÉRALES DE COMPÉTENCE

56-57. Les actes réglementaires. Leur interprétation et l'appréciation de leur validité. — La jurisprudence maintient énergiquement le principe que les tribunaux judiciaires ont le pouvoir d'interpréter les actes réglementaires à l'occasion d'un litige dont ils sont compétemment saisis : Civ. 19 juill. 1929, *Durand* (D. H. 1929. 541).

Elle maintient de même que les tribunaux ont le pouvoir de statuer sur la légalité des règlements administratifs et doivent refuser de les appliquer, toutes les fois qu'il s'agit d'une matière de police où la contravention au règlement est sanctionnée par une peine. Le juge de la contravention ne doit pas se borner, dans ce cas, à surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité administrative se soit prononcée sur la légalité de l'arrêté : Crim. 29 oct. 1931, *Millet* et autres (*Gaz. Pal.* 1932. 1. 17).

Il en serait de même dans les matières sur lesquelles les tribunaux judiciaires ont reçu un pouvoir spécial et exclusif de juridiction : contributions indirectes, douanes,

octroi, enregistrement, expropriation pour cause d'utilité publique.

Mais en dehors de ces cas, la jurisprudence paraît aujourd'hui se soumettre à la thèse adoptée par le tribunal des conflits dans sa décision du 16 juin 1923 (D. P. 1924. 3. 41), et admettre la distinction entre l'interprétation des règlements, pour laquelle les tribunaux judiciaires seraient compétents, et l'appréciation de leur légalité, qui échapperait entièrement à l'autorité judiciaire (Paris, 5^e ch., 13 févr. 1930, *Lamy, Gaz. Pal.* 1930. 1. 684) ; de sorte que le moyen d'illégalité donnerait toujours lieu à une question préjudicielle et au renvoi devant l'autorité administrative pour l'appréciation de la légalité de l'acte.

Hauriou (*Notes d'arrêts*, t. 1^{er}, p. 50 et suiv.) combat vivement cette jurisprudence, qui surcharge bien inutilement la procédure d'incidents, de délais et de frais. V. aussi sur la question, Hauriou, *Précis de droit administr.*, 12^e édit., p. 568, texte et note 19 ; Berthélemy, *Traité élém. de droit administr.*, 12^e édit., p. 126, texte et note 1.

59. Importance de l'idée de service public dans la distinction des compétences. — La jurisprudence de la Cour de cassation s'est aujourd'hui nettement ralliée à la théorie du Conseil d'Etat qui met l'idée de service public à la base de la distinction des compétences. V. notamment les arrêts suivants : Req. 9 mai 1933 (D. H. 1933. 314) (fondation d'un atelier-école par une chambre de commerce, litige sur la révocation d'un fonctionnaire de l'école, compétence administrative, l'atelier-école constituant l'une des branches d'un service public) ; Civ. 10 déc. 1929 (D. H. 1930. 82) (casino d'une station climatique et dépendances ; absence de service public ; compétence judiciaire sur les litiges relatifs aux travaux).

60. Application des règles de la compétence administrative aux départements, communes et établissements publics. — La Cour de cassation est

maintenant tout à fait acquise à cette idée. V. notamment, en ce qui concerne les hospices : Civ. 27 févr. 1935, *Hospices civils de Bordeaux* (Gaz. Pal. 1935. 1. 688) ; 19 mars 1935 (D. H. 1935. 267). Ce dernier arrêt retient en outre, pour justifier, en l'espèce, la compétence administrative, la circonstance que le service public, à l'occasion duquel le litige était né, se trouvait assuré « dans des conditions non assimilables à celles où fonctionnerait une entreprise privée » (V. sur cette idée, n° 62).

184602

62. Distinction entre les contrats propres au droit public et ceux qui appartiennent aux types créés par le droit privé. — La jurisprudence a fait de fréquentes applications des principes exposés au *Traité*. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a reconnu l'autorité judiciaire compétente : 1° sur les demandes en responsabilité formées contre une commune à raison du mauvais fonctionnement d'un établissement de bains exploité en régie par la ville, dans les conditions où fonctionnent les entreprises privées similaires (Cons. d'Et. 29 janv. 1932, D. H. 1932. 169) ; 2° sur les conséquences de la révocation d'un agent subalterne, recruté dans les conditions ordinaires du droit privé, pour collaborer à la gestion d'un service industriel (un chemin de fer) exploité en régie par une colonie (Cons. d'Et. 8 nov. 1929, D. P. 1930. 3. 41).

70. Compétence en matière de demandes incidentes, reconventionnelles et connexes. — La connexité d'une demande qui, isolément envisagée, serait de la compétence des tribunaux judiciaires, avec une autre action qui, isolément, relèverait de la juridiction administrative, n'a pas pour effet d'attirer cette dernière devant l'autorité judiciaire. En cette matière, la compétence ne peut être prorogée ou étendue. Ainsi, un dommage ayant été causé à la devanture d'un magasin par la collision entre une automobile militaire et un tramway, et la société propriétaire du magasin ayant saisi le tribunal civil d'une demande en indemnité

contre l'Etat et contre la Compagnie de tramways, la demande formée contre l'Etat n'en reste pas moins de la compétence des tribunaux administratifs (Trib. confl. 22 déc. 1930, D. H. 1931. 134).

72. De l'obligation, pour chacune des deux autorités, de respecter les décisions juridictionnelles de l'autre. — L'autorité de la chose jugée au criminel s'impose à la juridiction administrative. Ainsi, un fournisseur de l'Etat, condamné par le Conseil de guerre pour fraudes sur la nature et la qualité de ses fournitures aux armées, n'est pas recevable, à raison de la chose jugée, à soutenir devant le Conseil d'Etat qu'il n'a pas commis de fraudes dommageables dans l'exécution de son marché (Cons. d'Et. 12 juill. 1929, *Vésin*, D. P. 1930. 3. 2).

CHAPITRE II

COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ÉTAT, DE CAPACITÉ CIVILE ET DE DROITS INDIVIDUELS

73. Compétence en matière de droits individuels. — Sur les cas dans lesquels la question de domicile est préjudicielle en matière administrative, V. la note de M. Troabas, sous Cons. d'Et. 23 janv. 1931 (D. P. 1932. 3. 57).

74. — Compétence en matière de naturalisation. — La loi du 10 août 1927 sur la nationalité, ne contient à ce sujet aucune disposition nouvelle. Aussi la controverse sur la question de savoir si l'autorité judiciaire est compétente pour apprécier la légalité d'un décret de naturalisation persiste-t-elle dans la doctrine. En jurisprudence, elle paraît définitivement tranchée en faveur de l'autorité administrative : Req. 1^{er} août 1930 (D. H. 1930. 521 et la note).

75. — Compétence en matière de liberté individuelle. — Le Conseil d'Etat a confirmé à plusieurs reprises sa jurisprudence, aux termes de laquelle la juridiction administrative, en matière d'internement dans les asiles d'aliénés, n'est compétente que pour connaître de la régularité intrinsèque de l'acte administratif prescrivant l'internement, l'autorité judiciaire ayant seule compétence pour apprécier la nécessité de

cette mesure et les conséquences qui peuvent en résulter (Cons. d'Et., 9 mars 1929, *Gaz. Pal.* 1929. 1. 795 ; 9 juill. 1929, *Chazal*). Le Conseil d'Etat serait donc incompétent pour statuer sur une demande d'indemnité formée contre le préfet de police à raison d'un internement prétendu arbitraire, lorsque l'internement a été ordonné par l'autorité compétente et effectué après l'accomplissement des formalités prévues par la loi.

CHAPITRE III

COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ

SECTION I

PRINCIPES GÉNÉRAUX

79. — **Étendue de la compétence judiciaire en matière de propriété.** — L'Administration peut être appelée à porter atteinte à la propriété privée en vertu de pouvoirs que lui reconnaît la loi (démolition d'édifices menaçant ruine, occupations temporaires de terrains en vue de travaux publics, dommages causés à la propriété par l'exécution de ces travaux, réquisitions militaires, etc.). Dans ces cas, la compétence et la procédure à suivre pour apprécier les conséquences des dommages ainsi causés sont souvent prévues par la loi elle-même, qui donne compétence, suivant les cas, à l'autorité administrative (dommages et occupations en matière de travaux publics, *infra*, nos 219 et suiv.) ou à l'autorité judiciaire (réquisitions militaires, *infra*, n° 88).

Mais lorsque l'Administration porte atteinte à la propriété privée en dehors de toute disposition légale, ou sans les formes exigées par la loi, il y a *voie de fait*. Dès lors, l'Administration ne peut plus invoquer la prérogative qui la soustrait à la censure des tribunaux judiciaires ; elle retombe sous le pouvoir de ceux-ci, comme étant sortie des limites que la loi trace à son

activité. De là l'idée, souvent exprimée par la jurisprudence, que les tribunaux judiciaires sont compétents pour apprécier les conséquences des atteintes que l'Administration pourrait porter par *voie de fait* à la propriété privée (V. sur cette théorie Hauriou, *op. cit.*, 12^e édit., p. 26, texte et notes 4 et 5. — Elle est combattue par P. Cousinet, *La réparation des atteintes à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs*. Cf. F. Sanlaville, *La propriété dans ses rapports avec l'Administration, dépossession et dommages*). La voie de fait peut être telle par *manque de droit* ou par *manque de procédure*. Il y a manque de droit, par exemple, en matière de confiscation illicite par voie de saisie administrative (saisie d'affiches monarchistes, Trib. confl. 25 mars 1889, D. P. 90. 3. 65); il y a manque de procédure lorsque l'atteinte à la propriété a été portée en l'absence de la procédure légale qui eût pu la rendre licite (apposition de supports télégraphiques ou téléphoniques sur la façade d'un immeuble sans que l'Administration ait observé au préalable la procédure prévue par les art. 6 et suiv. de la loi du 28 juill. 1885, Cons. d'Et. 6 févr. 1935, D. H. 1935. 183). L'autorité judiciaire est compétente pour tout ce qui concerne la réparation des conséquences de la voie de fait (V. les exemples jurisprudentiels, *infra*, n° 80).

80. Applications jurisprudentielles. — Aux exemples cités au *Traité*, *adde* : 1° en matière de contestations proprement dites sur le droit de propriété : Civ. 18 avr. 1931 (D. H. 1931. 349); 2° en matière de voie de fait contre la propriété : Trib. confl. 22 déc. 1930 (D. H. 1931. 135); Cons. d'Et. 6 févr. 1935 (D. H. 1935. 183); Besançon, 1^{re} ch., 10 oct. 1933, *Soc. des Houillères de Ronchamp* (Gaz. Pal. 1933. 2. 896).

82. Litiges relatifs à la possession. — La demande d'indemnité formée par un propriétaire d'immeubles à raison du préjudice que lui a causé l'occupation de sa maison par un tiers autorisé par le maire, relève de

la compétence des tribunaux judiciaires, comme constituant une prise de possession, par l'autorité municipale, d'une propriété privée (Cons. d'Et. 2 juin 1933, D. H. 1933. 399. — V. aussi, Civ. 8 mai 1928, D. H. 1928. 349).

En dehors de toute emprise sur la propriété privée, le juge du possessoire n'est pas compétent pour ordonner la cessation du trouble apporté par l'exécution d'un travail public, à l'exercice d'une servitude qu'un particulier prétend posséder sur le fuyant des eaux d'une fontaine publique (Civ. 25 juin 1934, *Gaz. Pal.* 1934. 2. 405).

En matière de plainte, ainsi qu'il est dit au *Traité*, p. 157, le juge du possessoire doit surseoir à statuer lorsque le jugement de l'exception de domanialité opposée par l'Administration, exige l'interprétation d'actes administratifs (Req. 31 mai 1934, *Corbi-neau, Gaz. Pal.* 1934. 2. 141).

Il ne faut pas oublier, toutefois, que l'exception de domanialité publique ne peut être opposée que par l'Administration ou son subrogé. Dès lors, les actions possessoires concernant des dépendances du domaine public sont recevables entre particuliers, la possession de ceux-ci, précaire au regard de l'Administration, n'ayant pas nécessairement le même caractère dans les rapports entre parties privées (Dalloz, *Rép. prat.*, v° *Action possessoire*, n° 135 et les arrêts cités).

84. Litiges relatifs au domaine public. — Tout ce qui concerne la délimitation du domaine public relève de l'autorité administrative. Les tribunaux judiciaires ne sauraient, sans excès de pouvoir, ordonner un bornage entre un héritage privé et le domaine public (Civ. 7 mars 1934, *Commune de Fossemagne, Gaz. Pal.* 1934. 1. 896).

Par application du même principe, lorsqu'au cours d'un litige pendant devant l'autorité judiciaire, entre une commune et un particulier, au sujet de vues ouvertes sur un terrain communal, la question de la détermination des limites d'une dépendance de la voirie urbaine

doit être tranchée au préalable, cette question devient préjudicielle et doit être renvoyée à l'autorité administrative (Civ. 11 juill. 1933, *époux Treton*, D. H. 1933. 507).

Il ne faut pas oublier, toutefois, que l'inaliénabilité du domaine public ne peut être opposée qu'au nom de l'Administration ; et que, dès lors, entre particuliers, l'action en revendication resterait recevable, même relativement aux dépendances de ce domaine.

SECTION II

COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION

85. Expropriation directe. — La législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique a été profondément modifiée et refondue par un décret-loi du 8 août 1935 (*Journ. off.* du 9, p. 8706). Le principe de la compétence judiciaire en cette matière a été intégralement maintenu. Comme auparavant, l'expropriation s'opère par autorité de justice (art. 1^{er}). Le jury d'expropriation est supprimé, mais remplacé par une commission arbitrale présidée par un magistrat, et dont les décisions sont sujettes à appel devant le tribunal civil (art. 31 et suiv., 39).

Les principales controverses sur la compétence, en ce qui concerne l'expropriation, s'étaient élevées, au cours des dernières années, sur l'exercice, par les particuliers, du droit de rétrocession, au cas où les terrains expropriés n'avaient pas reçu la destination prévue. Ce droit de rétrocession ayant été restreint par les articles 53 et suiv. du décret-loi du 8 août 1935, la controverse perd une partie de son intérêt pratique.

Signalons toutefois que la jurisprudence s'est toujours prononcée dans le sens de la compétence judiciaire pour statuer sur les demandes de rétrocession ; sauf pour les tribunaux à surseoir à statuer jusqu'à décision de l'autorité administrative, si l'Administration expropriante conteste, en fait, que les terrains n'aient

pas reçu la destination prévue (Civ. 1^{er} févr. 1933, *consorts Reste*, S. 1933. 1. 125 ; Cons. d'Et. 18 févr. 1927, *Bernheim frères*). Les tribunaux, en l'absence d'une décision formelle de non-emploi émanée de l'Administration, se reconnaissent même le droit de rechercher si, en fait, l'Administration a pris, en ce qui concerne les terrains envisagés, une décision excluant manifestement leur emploi, et donnant, par suite, ouverture au droit de reprise (Civ. 9 déc. 1931, D. H. 1932. 51).

88. De la compétence en matière de réquisitions militaires. — V. Dalloz, *Rép. prat.*, v^o *Réquisitions militaires*, n^{os} 353 et suiv. ; *Suppl.*, eod. v^o, n^{os} 353-2^o à 6^o, 356-2^o, 357-2^o ; Berthélemy, *Traité élém.*, 12^e édit., p. 452 et suiv. ; Hauriou, *Précis*, p. 956 et suiv.

Lorsque l'Administration militaire s'est emparée d'une propriété privée sans observer les formalités prévues en matière de réquisition, cette prise de possession constitue une voie de fait contre la propriété, de sorte que l'autorité judiciaire demeure compétente sans partage pour connaître de l'action en réparation des dommages pouvant résulter de cette prise de possession (Trib. confl. 22 déc. 1930, D. H. 1931. 135).

L'attribution de compétence faite par la loi du 3 juill. 1877 aux tribunaux judiciaires pour fixer le prix des réquisitions n'entraîne pas dérogation à la règle générale de la compétence des tribunaux administratifs en ce qui concerne les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat à raison des fautes commises par ses agents à l'occasion des réquisitions. Ces demandes ne peuvent être portées devant les tribunaux judiciaires ni sous la forme d'une demande d'indemnité distincte, ni sous celle d'une demande de majoration de l'indemnité de réquisition (Civ. 31 mars 1931, D. H. 1931. 300).

89. De la compétence en matière de forces hydrauliques et de distribution d'énergie. — Toutes les fois que les travaux entrepris en cette matière et empiétant sur la propriété privée ont été accomplis sans

les formalités exigées par la loi ; et, d'une façon générale, toutes les fois que le concessionnaire ou le tiers quel qu'il soit, auteur des travaux, a agi en dehors des droits que lui confère la loi, l'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les difficultés nées de la voie de fait ainsi commise (Cons. d'Et. 28 oct. 1927, 1^{re} et 2^e espèces, D. P. 1929. 3. 63 ; Trib. civ. de Vesoul, 24 mai 1927, D. P. 1930. 2. 137 et la note de M. Blaevoet).

En matière de transport d'énergie, notamment, lorsque l'auteur des travaux a agi par voie de fait, la victime du dommage n'a pas à suivre la procédure tracée par l'art. 12 de la loi du 15 juin 1906, spéciale à la fixation par le juge de paix, des indemnités dues en réparation des dommages causés par les travaux réguliers ; il peut user de la procédure du référé pour faire constater et évaluer le préjudice (Req. 4 nov. 1930, D. P. 1931. 1. 77 et la note de M. Blaevoet) ; il peut même intenter une action possessoire tendant à l'enlèvement des fils électriques placés irrégulièrement au-dessus de sa propriété (Civ. 6 janv. 1930, D. P. 1930. 1. 174 et la note de M. Blaevoet).

CHAPITRE IV

COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE CONTRATS

SECTION I

CONTRATS RELATIFS

A DES OPÉRATIONS DE PERSONNE PRIVÉE

100. Contrats relatifs à des opérations de personne privée. Règles générales de compétence. — De nombreux arrêts continuent d'affirmer sur ce point la compétence des tribunaux judiciaires. Il en est ainsi, par exemple, en matière de baux domaniaux (Req. 12 déc. 1932, *Monestier*, S. 1933. 1. 128).

La compétence judiciaire ne s'étend pas, toutefois, à l'appréciation des actes administratifs qui ont préparé ou approuvé le contrat ; et cette règle s'applique, bien entendu, non seulement aux contrats relatifs à des opérations de personne privée accomplis par l'Administration, mais aussi aux contrats de droit commun passés en vue des services publics (Civ. 27 juill. 1925, D. H. 1925. 650 ; Ch. réun. 26 févr. 1930, D. P. 1931. 1. 85 et la note de M. Waline).

101. Exemples jurisprudentiels. — Aux exemples cités en faveur de la compétence judiciaire sur le contentieux des contrats décrits au numéro précédent, on peut ajouter, comme relevant des tribunaux judiciaires : le contrat passé par une commune constituant une station climatique, avec un particulier, en vue de l'aménagement, pour l'agrément des touristes, d'un bois dépendant du domaine privé de la commune (Civ. 18 janv.

1933, *Ville de Chamonix*, *Gaz. Pal.* 1933. 1. 631) ; le contrat de droit commun concédant des droits de jouissance sur le domaine public, en vue de l'entreprise commerciale d'un particulier (Req. 1^{er} déc. 1930, D. P. 1931. 1. 27).

107. Applications jurisprudentielles de la notion de contrat administratif. — Aux exemples cités au *Traité* on peut ajouter les suivants : 1^o L'industrie des transports maritimes ayant été, en France, transformée pendant la guerre en un service d'intérêt général fonctionnant sous l'autorité de l'État, dans des conditions entièrement différentes de celles du commerce et de l'industrie libres, et présentant ainsi le caractère d'un service public, les litiges naissant des contrats de transport maritime conclus à cette époque, de même que les actions en responsabilité dirigées contre l'État à raison de prétendues fautes du service, échappent entièrement à la compétence des tribunaux judiciaires (Civ. 23 juill. 1929, D. H. 1929. 491) ; 2^o Il en est de même des contrats passés entre l'État et un particulier, dans le but d'assurer le fonctionnement du service public des prestations en nature, organisé par application du traité de Versailles pour le règlement de l'indemnité due par l'Allemagne à la France (Req. 26 nov. 1929, D. H. 1930. 84) ; 3^o La création d'une ferme-école d'apprentissage par l'Administration de l'Assistance publique de Paris, ainsi que les contrats passés pour en assurer le fonctionnement, constituent des opérations de service public ; dès lors les litiges auxquels peut donner lieu le contrat passé avec le directeur de l'école, dans des conditions différentes des contrats de droit commun, relèvent de la juridiction administrative, bien que le contrat ait été improprement qualifié de « bail » et le directeur de « fermier » (Cons. d'Et. 3 juill. 1925, D. P. 1926. 3. 17).

108. Des conventions et opérations relatives au ravitaillement civil. — La jurisprudence a fait de nombreuses applications du principe d'après lequel ces opérations, conclues pendant la guerre en vue d'assu-

rer le ravitaillement de la population civile, notamment en céréales, en farine et en charbon, constituent des actes de service public dont le contentieux relève de l'autorité administrative : Civ. 22 nov. 1927 (D. P. 1928. 1. 93 et la note) ; 9 juin 1928 (*Gaz. Pal.* 1928. 2. 379) ; 12 févr. 1929, 2 arrêts (*Gaz. Pal.* 1929. 1. 688) ; 20 mars 1929 (*Gaz. Pal.* 1929. 1. 820) ; 5 août 1929 (*Gaz. Pal.* 1929. 2. 602). — V. aussi Cons. d'Et. 3 juin 1932 (D. H. 1932. 384). Toutefois, lorsqu'il ne s'agit plus des contrats et opérations de ravitaillement auxquels concourt la puissance publique, la solution serait différente. Ainsi, lorsqu'une commune se procure auprès d'un tiers, par un contrat de prêt du droit commun, les sommes nécessaires pour payer le contingent de céréales mis à sa disposition par le service du ravitaillement civil, le contentieux de ce contrat de prêt relève de l'autorité judiciaire (Req. 14 mai 1934, D. H. 1934. 347).

109. Compétence en matière d'offres de concours en vue des travaux publics. — La compétence administrative étant de règle en cette matière, il a été décidé à bon droit que les tribunaux judiciaires sont incompétents pour statuer sur la demande, formée par une commune, tendant au remboursement des sommes versées par elle à titre de contribution, même obligatoire, aux dépenses d'installation d'un service public (Civ. 18 avr. 1931, D. H. 1931. 349). Mais la compétence des tribunaux administratifs en cette matière ne saurait s'étendre aux questions de propriété : par exemple, seuls les tribunaux judiciaires pourraient décider si le concours pécuniaire apporté par une commune à l'édification d'un bâtiment public, peut avoir ou non pour effet de l'en rendre copropriétaire (même arrêt).

Elle ne s'étend pas non plus aux questions d'interprétation et d'application des contrats de droit commun (en l'espèce une promesse de vente), même conclus en vue de la construction d'un ouvrage public (Req. 6 mars 1929, S. 1930. 1. 29).

111. Compétence en matière de marchés de fournitures. — La compétence judiciaire continue à être reconnue en matière de marchés de fournitures des départements et des communes. Toutefois la Cour de cassation paraît maintenant réserver le cas où le marché présenterait un « caractère administratif », eu égard, notamment, aux clauses qui ne permettraient pas de le classer parmi les contrats de droit commun (Ch. réun. 26 févr. 1930, D. P. 1931. 1. 85 et les observations de M. Waline). Il faut prévoir, surtout depuis que le décret-loi du 5 mai 1934 a élargi, en matière départementale et communale, la compétence du Conseil de préfecture, une évolution en faveur de la compétence administrative sur ce point.

112. Application des règles de compétence aux personnes administratives autres que l'État.

— La jurisprudence est maintenant bien fixée en ce sens : soit en matière de contrats, soit en matière de responsabilité extra contractuelle, les règles de compétence sont les mêmes pour l'Etat et pour les départements, communes, établissements publics, colonies. V. notamment, Civ. 19 mars 1935, *hospices de Strasbourg* (D. H. 1935. 267).

113. Compétence sur les contrats de droit commun passés en vue des services publics. — On peut considérer, à cet égard, comme définitive la jurisprudence citée au *Traité*. Toutes les fois que l'Etat ou ses succédanés emploient, pour la gestion des services publics qui leur sont confiés, les procédés contractuels propres au droit civil ou commercial, les litiges qui naissent de ces opérations relèvent des tribunaux judiciaires. Il en a été ainsi jugé, notamment : 1° pour l'affrètement d'un navire par l'Etat dans les formes du commerce et suivant les règles et usages du droit maritime (Cons. d'Et. 9 janv. 1925, D. P. 1928. 3. 72) ; 2° pour l'engagement du personnel subalterne d'un service public industriel exploité en régie par une colonie (Cons. d'Et. 8 nov. 1929, D. P. 1930. 3. 41) ; 3° pour les engagements pris par l'Etat dans un contrat de vente, alors même

que ces engagements comporteraient pour l'Etat l'obligation d'entreprendre des travaux publics (Trib. confl. 30 juin 1930, D. P. 1931. 3. 33 et la note J. Appleton); 4° pour l'application aux immeubles des administrations publiques, de la loi du 30 juin 1926 sur le renouvellement des baux commerciaux (Req. 10 et 22 févr. 1932, D. H. 1932. 188); 5° pour les accords entre l'Etat et les exportateurs, conclus sous le régime de la loi du 10 juill. 1928, autorisant l'Etat à garantir la bonne fin de certaines opérations portant sur des exportations de produits français (Cons. d'Et. 15 févr. 1935, D. H. 1935. 239). — V. aussi, Civ. 22 juin 1931 (D. H. 1931. 443); Cons. d'Et. 17 janv. 1930 et 3 juill. 1931 (D. P. 1932. 3. 12).

Le contentieux des contrats proprement dits ne doit pas, d'ailleurs, être confondu avec celui des formalités administratives qui précèdent ou accompagnent la conclusion du contrat (celui, par exemple, de la validité ou de l'interprétation des actes administratifs qui ont autorisé ou approuvé le contrat). Le contentieux de ces actes reste administratif (V. *suprà*, n° 100. *Sic*, Civ. 27 juill. 1925, D. H. 1925. 650; Ch. réun. 26 févr. 1930, D. P. 1931. 1. 85 et la note de M. Waline; Bordeaux, 24 févr. 1930, D. H. 1931, *Somm.*, p. 2).

La nature du contrat influe non seulement sur la compétence judiciaire ou administrative, mais aussi, en matière internationale, sur la loi applicable. C'est ainsi que, bien qu'il ait été soutenu d'une façon générale que toute personne privée qui, dans le domaine du droit international privé, traite avec un Etat étranger, doit se soumettre à la loi de cet Etat, il n'en est pas ainsi lorsque le contrat (en l'espèce un bail d'immeuble) est une convention de droit commun, passée en la forme usitée entre particuliers, sans qu'aucune stipulation dérogatoire au droit commun des contrats privés y ait été insérée. Dans ce cas, c'est la loi du lieu où le contrat a été passé et doit être exécuté, qui doit être appliquée (Civ. 31 mai 1932, D. H. 1932. 394).

Enfin, notons que la règle de la compétence des tribunaux judiciaires s'applique avec plus de force et

d'évidence encore, lorsque le contrat a été passé, non par l'Etat, mais par un organisme privé appelé à collaborer à un service public (en l'espèce, le comptoir central d'achats industriels pour les régions dévastées) (Cons. d'Et. 8 nov. 1929, D. H. 1929. 575).

114. Compétence sur les litiges soulevés par les contrats administratifs entre le particulier titulaire du contrat et les tiers. — La jurisprudence a fait une application très intéressante des principes développés au *Traité*, et a appliqué des distinctions qui méritent d'être retenues, dans un cas où il s'agissait de litiges survenus, d'une part entre deux entrepreneurs de travaux publics qui s'étaient succédé sur un même chantier, d'autre part entre chacun des deux entrepreneurs et l'Administration avec laquelle ils avaient contracté (Cons. d'Et. 16 déc. 1932, D. P. 1934. 3. 1 et la note J. Appleton).

119. Affectations domaniales. — Le caractère administratif des affectations domaniales, qui constituent, non des contrats de droit commun, mais des actes administratifs spéciaux dont le contentieux est soustrait aux tribunaux judiciaires, et qui sont régis, non par les principes du code civil, mais par leurs règles propres, a été bien mis en relief par un arrêt du Conseil d'Etat du 10 juillet 1930, *Ville d'Evreux* (*Gaz. Pal.* 1930. 2. 498). Il s'agissait de la responsabilité alléguée de l'Etat, à la suite de l'incendie d'un immeuble appartenant à une ville, et affecté à un service public militaire. La ville affectante prétendait appliquer à l'Etat affectataire la présomption de responsabilité édictée à l'encontre du locataire par l'article 1733 c. civ. Le Conseil d'Etat a rejeté cette prétention en déclarant « que l'occupation de cet immeuble a eu lieu en vertu d'un acte régulier et permanent d'affectation au service public de l'armée ; qu'il suit de là que la responsabilité que l'Etat a pu encourir à l'occasion du fonctionnement dudit service n'est pas régie par le code civil et ne peut être appréciée que d'après les règles propres à cette responsabilité ».

CHAPITRE V

COMPÉTENCE SUR LES POURSUITES DIRIGÉES CONTRE LES FONCTIONNAIRES PUBLICS

SECTION I

POURSUITES DIRIGÉES PAR LES PARTICULIERS CONTRE
LES FONCTIONNAIRES PUBLICS AUTRES QUE LES MI-
NISTRES

125. Interprétation du décret du 19 septembre 1870 par la jurisprudence. — *Erratum*, p. 232, ligne 20. Lire : « Les tribunaux judiciaires seront *incompétents*... »

126-127. Distinction entre le fait personnel et le fait de service. — La jurisprudence abonde en exemples variés. V. notamment, Crim. 8 juin 1934 (D. H. 1934. 398). Pour statuer sur sa propre compétence en cette matière, l'autorité judiciaire n'est nullement liée par la qualification que le demandeur donne aux faits sur lesquels il fonde son action. Il appartient au juge d'examiner les faits dans leurs rapports avec les lois pénale et civile et d'apprécier leur caractère par rapport aux règles de compétence (Crim. 26 janv. 1933, D. H. 1933. 166).

Des allégations vagues et invraisemblables de faute personnelle à la charge du fonctionnaire intéressé ne suffiraient pas pour que les tribunaux judiciaires puissent se déclarer compétents ; les allégations de

fautes personnelles doivent être *pertinentes*, c'est-à-dire précises, vraisemblables, basées sur des faits dont le rapport avec la demande de réparation civile soit assez étroit pour qu'à les supposer prouvés, ils apparaissent comme générateurs du préjudice allégué (Trib. confl. 4 juill. 1932, D. P. 1933. 3. 1 et la note J. Appleton). Il y a là une garantie très précieuse pour les fonctionnaires, qui pourront ainsi faire écarter dès le début de l'instance, en faisant juger la question de compétence, bien des demandes évidemment inconsidérées.

Un fait constituant un délit pénal ne doit pas toujours et nécessairement être considéré comme une faute personnelle du fonctionnaire, engageant sa responsabilité civile envers les tiers. Tel serait, par exemple, un fait constituant l'élément matériel d'un délit d'homicide ou de blessure involontaire commis par le fonctionnaire au cours de l'exercice de ses fonctions, lorsque les circonstances sont particulièrement atténuantes, l'imprudence particulièrement légère et le fait reproché très étroitement lié au service exécuté (V. en ce sens, Douai, 3^e ch., 4 mars 1935, et, en sens contraire, les conclusions de M. l'avocat général Paul Dorly, *Gaz. Pal.* 13 mai 1935. Conf. Trib. confl. 27 févr. 1933, D. P. 1933. 3. 41 et la note).

130. Exemples de cas où il y a faute personnelle.

— V. sur les fautes personnelles des instituteurs ayant causé un dommage aux enfants qu'ils sont chargés de surveiller : Req. 28 avr. 1933 (D. H. 1933. 297).

SECTION III

POURSUITES DIRIGÉES AU NOM DE L'ÉTAT, DES DÉPARTEMENTS ET DES COMMUNES CONTRE LEURS FONCTIONNAIRES

136. Responsabilité pécuniaire envers l'État des agents autres que les comptables. — La jurisprudence judiciaire paraît, au moins implicitement,

admettre l'idée d'un recours de l'Etat contre le fonctionnaire qui, par suite d'un fait personnel, a grevé l'Etat d'une responsabilité pécuniaire (Civ. 1^{er} févr. 1933 (motifs), D. H. 1933. 162).

La loi du 7 février 1933, modifiant l'article 505 c. proc. civ., qui organise la responsabilité civile des magistrats dans les cas où ils peuvent être pris à partie, rend l'Etat civilement responsable des condamnations en dommages-intérêts prononcées contre le magistrat, mais lui accorde son recours contre ce dernier.

En Allemagne, la Constitution de Weimar (art. 131) admet expressément le recours de l'Etat contre le fonctionnaire fautif.

137. Jurisprudence sur la responsabilité des fonctionnaires communaux. — Le Conseil d'Etat, qui jusqu'ici avait admis, en cas de faute personnelle, la responsabilité du maire envers la commune, est entièrement revenu sur sa jurisprudence dans un arrêt du 21 novembre 1930 (D. P. 1931. 3. 14 et la note P.-L. J.). Il exclut, aujourd'hui, la responsabilité pécuniaire des maires envers les communes, de même qu'il exclut la responsabilité des fonctionnaires d'Etat envers l'Etat, en dehors des cas où la loi l'édicte expressément.

CHAPITRE VI

COMPÉTENCE SUR LES ACTIONS EN RESPONSABILITÉ EXTRA-CONTRACTUELLE INTENTÉES CONTRE L'ADMINISTRATION

140-142. Compétence sur les actions en responsabilité dirigées contre les Administrations publiques du chef de leurs agents. — Les principes exposés au *Traité* ont été très vivement discutés en jurisprudence. Rappelons qu'ils peuvent ainsi se résumer :

1° Les rapports entre les Administrations publiques et leurs agents ne sont point identiques aux rapports du droit civil entre commettants et préposés. Les fautes des agents publics n'engagent pas la responsabilité de l'Administration dans les termes de l'article 1384 c. civ. La responsabilité de la puissance publique obéit à des règles propres.

2° En conséquence, les tribunaux judiciaires sont incompétents pour connaître des actions dirigées contre l'Administration, et fondées sur les fautes, soit du service en général, soit de certains agents du service.

3° Cette règle ne reçoit pas exception dans le cas où, la faute de l'agent s'analysant en un délit pénal, l'agent est poursuivi devant une juridiction répressive. Si l'action civile que la victime du délit peut exercer contre l'auteur du fait dommageable relève évidemment des tribunaux judiciaires et peut être exercée, soit en même temps et devant la même juridiction que l'action publique, soit séparément devant les tribunaux

civils (art. 3, c. instr. crim.), il en est autrement de l'action en responsabilité dirigée par la victime contre l'Administration. Celle-ci ne peut être considérée comme une « personne civilement responsable », pas plus que le fonctionnaire poursuivi ne peut être envisagé comme un simple préposé du droit civil. L'action en responsabilité contre l'Administration relève exclusivement, même dans ce cas, des tribunaux administratifs (V. aussi *infra*, n^{os} 232 et suiv.).

En dépit des contradictions jurisprudentielles, ces principes nous paraissent avoir survécu. Ils n'ont rien perdu de leur valeur.

Voyons maintenant dans quelle mesure une partie de la jurisprudence a tenté de les contredire.

La chambre criminelle de la Cour de cassation, et certains arrêts de cours d'appel, ont d'abord essayé de faire jouer, sur le terrain de la compétence, la distinction entre le fait personnel du fonctionnaire et la faute de service. Les tribunaux judiciaires, incompétents lorsque l'action en responsabilité est dirigée contre l'Administration à raison d'un fait de service, deviendraient compétents lorsque le dommage dont on veut rendre l'Administration responsable serait dû à une faute personnelle du fonctionnaire (Crim. 30 mars 1933, D. H. 1933. 301, D. P. 1934. 1. 175 et la note J. Appleton, contraire ; Nancy, 1^{re} ch., 1^{er} juin 1934, D. H. 1934. 453). — Cette thèse nous paraît insoutenable : la nature des rapports entre l'Etat et ses fonctionnaires ne varie pas, les bases juridiques de la responsabilité de la puissance publique sont les mêmes, que l'agent public ait commis une faute personnelle ou que le dommage soit dû à une faute de service. La jurisprudence, d'ailleurs, n'a réussi à engager la responsabilité de l'Etat et de ses succédanés, que parce que la faute personnelle de l'agent implique très généralement celle du service. La distinction que fait la chambre criminelle n'a d'importance que lorsqu'il s'agit de savoir si l'autorité judiciaire sera ou non compétente pour apprécier la responsabilité civile du fonctionnaire incriminé ; elle n'exerce aucune influence sur

la compétence en ce qui concerne l'Administration (V. les notes J. Appleton sous crim. 28 mai 1930, D. P. 1930. 1. 161, et sous Crim. 20 nov. 1931, D. P. 1932. 1. 16).

Mais la chambre criminelle insiste surtout sur l'idée que l'action en responsabilité dirigée contre l'Etat à raison de la faute d'un fonctionnaire, n'est autre que l'action civile de la partie lésée, qui peut être poursuivie parallèlement à l'action publique en vertu de l'article 3 c. instr. crim. (Crim. 28 mai 1930, D. P. 1930. 1. 161; 20 nov. 1931, D. P. 1932. 1. 16, et les notes J. Appleton, en sens contraire, sous ces deux arrêts; 30 avr. 1932, D. H. 1932. 318. — V. sur la question, Robert Marx, *La Justice pénale et les personnes civilement responsables du fait d'autrui*, 1935).

Cette affirmation est, à notre avis, tout à fait erronée : on ne voit nulle raison pour appliquer l'article 1384 à la responsabilité civile de l'Administration lorsque le fait dommageable résulterait d'un délit pénal commis par un fonctionnaire, alors que cette disposition légale est unanimement écartée dans les autres cas. Le caractère pénalement punissable de l'acte dommageable accompli ne change pas la nature des rapports juridiques entre l'Administration et ses fonctionnaires ou agents.

Ni l'article 3 c. instr. crim., ni l'article 74 c. pén. n'ont, d'ailleurs, entendu déroger, dans ce cas, au principe de la séparation des pouvoirs. L'action civile qui peut être portée devant le tribunal chargé de statuer sur l'action publique, c'est celle de la partie civile contre le prévenu et *contre la personne civilement responsable dans les termes du code civil* (père, mère, maître, commettant, propriétaire de l'animal ou de l'édifice). L'article 74 c. pén. l'entend bien ainsi, puisqu'il renvoie expressément, à cet égard, au chapitre du code civil qui comprend les articles 1382 à 1386. Mais précisément la responsabilité de l'Administration à raison des actes de ses agents n'est pas fondée sur ces dispositions du droit privé. Les articles 3 c. instr. crim. et 74 c. pén. n'apportent donc ici aucun élément nouveau.

La chambre civile de la Cour de cassation s'est, au

contraire, montrée très ferme sur les principes que nous avons défendus. Dans son arrêt du 30 décembre 1930 (D. H. 1931. 68), elle les proclame très vigoureusement dans une espèce où la faute reprochée à un fonctionnaire présentait les caractères légaux d'un délit pénal. Elle déclare que la responsabilité de l'Administration mise en cause « ne pouvait être appréciée qu'au regard des règles spéciales qui déterminent, en cas de faute dommageable, l'étendue des droits et des obligations des particuliers d'une part, de l'Administration et de ses agents d'autre part ; que pareille appréciation postule la compétence de l'autorité administrative ». — V. aussi Nîmes, 1^{re} ch. 3 avr. 1933 (D. H. 1933. 358).

Quant au Tribunal des conflits, il a invariablement condamné la jurisprudence de la chambre criminelle, sauf une défaillance vite réparée. Aux décisions citées au *Traité*, nos 141 et 142, il y a lieu d'ajouter en ce sens celle du 21 novembre 1928 (D. H. 1928. 55), par laquelle le Tribunal des conflits a reconnu les tribunaux administratifs seuls compétents pour connaître de l'action en responsabilité dirigée contre une commune à l'occasion d'un accident de personnes dû au heurt d'un side-car contre un tas de cailloux non éclairé déposé par l'entrepreneur de la réfection des trottoirs sur la chaussée même de la voie publique. La décision spécifie que la compétence administrative s'impose « quel que soit le caractère du fait reproché à l'entrepreneur », c'est-à-dire même s'il s'agit d'un délit pénal. La juridiction compétente était, en l'espèce, le conseil de préfecture, à raison du fait, dit le Tribunal des conflits, que l'accident « se rattache à l'exécution d'un travail public ».

Un arrêt ultérieur (Trib. confl. 11 juill. 1933, *Mélinette*, D. P. 1933. 3. 65 et la note de M. Blaevonet) a un instant rompu l'unité de cette jurisprudence. Il a reconnu l'autorité judiciaire compétente pour connaître, accessoirement à l'action publique, d'une demande en dommages-intérêts formée contre la ville de Paris, par une personne blessée dans un accident provenant du recul d'un camion automobile abandonné sans précau-

tions suffisantes sur la voie publique par son conducteur, agent du service public de l'enlèvement des ordures ménagères. Cette décision, rendue après partage, et contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement, se fonde sur ce que l'autorité judiciaire serait compétente pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'Administration à raison des délits commis par ses agents « dans l'exercice ou à l'occasion de fonctions *ne rentrant pas dans les attributions exclusives de la puissance publique* ». Le Tribunal des conflits attribue ce caractère au service de l'enlèvement des ordures ménagères.

A peine est-il besoin de faire remarquer que les frontières des services sont, sur ce terrain, impossibles à tracer. Dans quelle catégorie rangera-t-on, par exemple, les services de l'instruction publique, des beaux-arts, de l'hygiène, de la voirie elle-même, de l'Assistance publique? Au surplus, la responsabilité de l'Administration ne dérive pas du fait que l'acte reproché à l'un de ses agents constituerait un délit pénal; elle naît du mauvais fonctionnement du service public; et peu importe, à ce point de vue, que ce service soit ou non l'un de ceux « rentrant dans les attributions *exclusives* de la puissance publique ». La critique de cette décision a été faite d'une façon magistrale par M. R. Alibert (S. 1933. 3. 97).

La réaction a été si vive dans la doctrine, que le Tribunal des conflits est revenu sur cette jurisprudence occasionnelle par une nouvelle décision du 27 nov. 1933 (D. P. 1934. 3. 9 et note Waline; S. 1934. 3. 33 et note R. Alibert). Il s'agissait, en l'espèce, d'un accident mortel causé à un cycliste par une automobile goudronneuse de l'Administration des Ponts et Chaussées, conduite par un agent de cette Administration. Une poursuite correctionnelle avait été intentée contre cet agent, et les parents de la victime s'étaient constitués partie civile contre l'Etat, considéré par eux comme civilement responsable. Le Tribunal des conflits a jugé que l'autorité administrative était seule compétente, à l'exclusion de la juridiction correctionnelle, pour

connaître de cette action ; et cela pour des motifs applicables à tous les services publics, quels qu'ils soient :

« La responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public n'est pas régie par les principes du droit civil. Cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; elle a ses règles spéciales, qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés ; dès lors, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître. »

On reconnaît là les formules du célèbre arrêt Blanco, du 8 février 1873 (V. sur l'ensemble de la question : A. Mestre, *Faute administrative et faute pénale*, D. H. Chron., 1935. 57 et suiv.).

Quant au Conseil d'Etat, il persiste plus que jamais dans sa jurisprudence, favorable à la compétence administrative en cette matière. Il l'a affirmée une fois de plus, avec un arrêt du 9 février 1934 (D. P. 1934. 3. 9), dans une espèce à peu près identique à celle de l'arrêt Mélinette, ci-dessus critiqué (dommage causé à la voiture d'un particulier par une collision avec un camion automobile d'une régie municipale, au cours de l'exécution du service de nettoyage de la voie publique).

144. Cas exceptionnels où la compétence sur les actions en responsabilité contre l'Etat est judiciaire. — La règle suivant laquelle l'autorité administrative est seule compétente pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat à raison des dommages causés par ses agents, reçoit exception lorsque l'indemnité est réclamée à l'Etat accessoirement à une contestation dont la connaissance est dévolue à l'autorité judiciaire. Tel est le cas, notamment, où le particulier se plaindrait d'une saisie-arrêt abusive pratiquée à son préjudice par une Administration publique (Amiens, 3 mars 1931, D. P. 1934. 2. 87). Tel serait encore le cas où la demande en indemnité serait fondée sur le préjudice causé à un particulier par le retard mis par un commissaire de police à exécuter une

ordonnance de référé ordonnant l'expulsion d'un locataire (Cons. d'Et. 11 mai 1934, D. H. 1934. 353).

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat, substituée à celle des instituteurs publics (*Traité*, p. 270), il convient de remarquer que cette substitution ne s'opère que s'il s'agit d'un dommage causé par un enfant placé, comme élève, sous la surveillance de l'instituteur. Si l'instrument du dommage n'est pas un élève, la responsabilité de l'instituteur et celle de l'Etat sont réglées par les principes du droit administratif concernant la responsabilité des fonctionnaires et celle de la puissance publique ; et dès lors la juridiction administrative est seule compétente au regard de l'Etat (Civ. 11 juill. 1933, *Florendeau*, S. 1933. 1. 333 ; Paris, 1^{re} ch., 18 févr. 1933, D. H. 1933. 308).

CHAPITRE VII

DE LA PARTIE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF RÉSERVÉE A L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

147. Étendue de la compétence judiciaire en matière de taxes indirectes. — Les tribunaux judiciaires, juges du contentieux de la taxe, sont investis du pouvoir de vérifier la légalité des actes administratifs qui ont concouru à son établissement. Ils ne pourraient pas considérer cette question de légalité comme préjudicielle et en renvoyer l'examen à l'autorité administrative (Civ. 8 mai 1934, *Société la Morue française*, *Gaz. Pal.* 1934. 2. 105). Mais la compétence de l'autorité judiciaire est limitée à l'examen des droits réclamés et à la validité des actes de poursuites auxquels ils ont donné lieu ; elle ne s'étend pas à l'appréciation des fautes commises par l'Administration, fautes auxquelles le redevable attribue l'augmentation de sa dette envers le Trésor (Civ. 20 oct. 1930, *D. H.* 1930. 555).

148. Contestations administratives étrangères à la perception de la taxe. — V. le numéro précédent.

Comme la jurisprudence assimile le contentieux des droits de place dans les halles et marchés au contentieux des droits d'octroi, elle restreint, en matière de droits de place, comme le fait l'article 136 du décret du 17 mai 1809 en matière d'octroi, la compétence administrative aux litiges portant sur « le sens des clauses des baux »

passés entre les communes et les fermiers des droits de place. Le contentieux de l'*exécution* de ces contrats est donc réservé à l'autorité judiciaire (Cons. d'Et. 27 mars et 8 juill. 1925, D. P. 1928. 3. 69 et la note).

149. Contentieux administratif tunisien et marocain ; pays sous mandat.

1^o *Tunisie*. — Les actes des autorités tunisiennes ne sont pas, en principe, susceptibles d'être déférés au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Si, par exception, le décret du 31 janvier 1927 ouvre aux fonctionnaires de l'Administration tunisienne un recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat contre les actes relatifs à l'application de leur statut, les dispositions de ce décret ne sauraient être étendues à d'autres matières, même voisines ou connexes (Cons. d'Et. 29 nov. 1929, *Saïdadi Abdssalem*).

2^o *Maroc*. — Une disposition analogue est applicable au protectorat français au Maroc. Un décret du 23 novembre 1928 a incorporé dans la législation française un dahir du 1^{er} septembre 1928, qui rend le recours pour excès de pouvoir exceptionnellement accessible aux fonctionnaires français détachés au service du protectorat.

Un dahir ultérieur a étendu cette règle aux fonctionnaires marocains du protectorat.

Pour le surplus, la compétence administrative au Maroc est réglée par l'article 8 du dahir relatif à l'organisation judiciaire, du 12 août 1913, ainsi conçu :

« En matière administrative, les juridictions françaises instituées dans notre Empire connaissent, dans les limites de la compétence attribuée à chacune d'elles, de toutes les instances tendant à faire déclarer débitrices les administrations publiques, soit à raison de l'exécution des marchés conclus par elles, soit à raison des travaux qu'elles ont ordonnés, soit à raison de tous actes de leur part ayant porté préjudice à autrui.

« Doivent être portées devant les mêmes juridictions, les actions intentées par les administrations publiques contre les particuliers...

« Il est interdit aux juridictions publiques d'ordonner, accessoirement à l'une des demandes ci-dessus ou principalement, toutes mesures dont l'effet serait d'entraver l'action des administrations

publiques, soit en portant obstacle à l'exécution des règlements pris par elles, soit en enjoignant l'exécution ou la discontinuation de travaux publics, soit en modifiant l'étendue et le mode d'exécution desdits travaux.

« Il est également interdit aux juridictions civiles de connaître de toutes demandes tendant à faire annuler un acte d'une administration publique, sauf le droit, pour la partie intéressée, de poursuivre, par la voie gracieuse, la réformation de l'acte qui lui fait grief. »

3^o *Pays sous mandat*. — Il a été jugé, conformément à ce que décide la jurisprudence pour les pays de protectorat, que le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître des recours formés par les agents français mis à la disposition du Haut-Commissaire de la République française en Syrie, affectés à l'un des services publics de l'Etat sous mandat, contre les décisions du Haut-Commissaire concernant leur situation, leur statut ou leur traitement (Cons. d'Et. 11 oct. 1929, D. P. 1931. 3. 34).

De même, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de connaître d'un litige relatif à l'application d'arrêtés du Haut-Commissaire français concernant les amendes collectives pour faits de pillage et de banditisme, ces arrêtés ne constituant pas des actes d'une autorité administrative française (Cons. d'Et. 15 mai 1931, D. P. 1931. 3. 34. — Cet arrêt est accompagné d'une note importante sur les pouvoirs du Conseil d'Etat en ce qui concerne le contentieux administratif dans les Etats sous mandat. — Cf. Cons. d'Et. 3 juill. 1931, D. P. 1931. 3. 36).

CHAPITRE VIII

DES ACTES QUI ÉCHAPPENT AU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

SECTION I

DES ACTES LÉGISLATIFS ET PARLEMENTAIRES

153. Pas de recours contre la loi. — Lorsqu'il s'agit de décrets pris par le chef de l'Etat dans un domaine où il jouit exceptionnellement du pouvoir législatif, notamment en matière coloniale, le Conseil d'Etat, jusqu'à ces dernières années, n'admettait pas qu'un recours juridictionnel pût être formé contre ces actes (V. *Trailé*, p. 283). Il se montre maintenant beaucoup plus large. C'est ainsi qu'un arrêt du 22 déc. 1933 (D. H. 1934. 72), tout en reconnaissant que le régime des décrets, applicable aux colonies autres que les Antilles et la Réunion, comporte, pour le chef de l'Etat, le pouvoir de régler des questions qui, dans la métropole, ressortissent au domaine de la loi, déclare que ces décrets n'en constituent pas moins des actes administratifs susceptibles d'être déférés au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat pourrait, dès lors, annuler ces décrets, soit pour vice de forme, soit pour illégalité (décrets pris en une matière déjà réglée par une loi, etc.).

Depuis quelques années, le Parlement a donné pouvoir au chef de l'Etat, à plusieurs reprises, de régler

par voie de décrets, pendant une période de temps limitée, certaines matières qui, normalement, n'auraient pu être régies que par une loi proprement dite. Dès 1924 ce système a fait son apparition, à la suite des dispositions de la loi du 22 mars 1924 (art. 1^{er}, § 2) prévoyant des décrets-lois pour la réalisation d'un milliard d'économies. Déjà à ce moment la question des recours possibles contre ces décrets-lois avait été posée, mais non résolue par le Parlement (V. Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 3^e édit., p. 376-377). Depuis, ce système a été largement appliqué en 1926, en 1934, et surtout en juillet et août 1935, en vertu des lois des 3 août 1926, 28 février 1934, 8 juin 1935.

Ces décrets-lois sont-ils susceptibles d'un recours? Généralement les lois qui les autorisent prévoient que ces actes du chef de l'Etat doivent être soumis, dans un certain délai, au Parlement pour ratification. Ratifiés par le Parlement, ils deviennent inattaquables (V. *Traité*, n° 154). Il faudrait, croyons-nous, donner la même solution, pendant la durée de la procédure de ratification, jusqu'à ce que le Parlement ait pris parti. Cette procédure ayant été, par hypothèse, prévue par la loi, la juridiction administrative, pas plus que les tribunaux judiciaires, ne pourrait, tant qu'elle dure, anticiper sur la décision du Parlement en refusant d'appliquer un décret-loi pour cause d'illégalité ou de vice de forme.

Si le Parlement refuse de ratifier le décret-loi, cet acte tombe entièrement, et désormais tout recours contentieux serait sans objet.

La question du recours pourrait se poser néanmoins, soit pour les actes faits en exécution d'un décret-loi que le Parlement aurait, par la suite, refusé de ratifier, soit dans le cas où le Parlement aurait, par avance, dispensé de ratification les décrets-lois. Dans ces deux cas, la légalité des décrets-lois pourrait être discutée devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir; par exemple si le chef de l'Etat avait dépassé les limites de la délégation législative accordée

par le Parlement, ou si le décret n'avait pas été contre-signé par le ministre compétent.

155. Les dommages causés par la loi n'engagent pas la responsabilité de l'Etat. — Cette règle n'a jamais été sérieusement contestée, du moins dans son principe. Mais, comme nous l'avons exposé au *Traité*, lorsqu'une mesure législative a eu pour effet de porter une grave atteinte aux conditions dans lesquelles doit s'exécuter un contrat passé avec l'Administration, le cocontractant de celle-ci pourrait avoir droit à une indemnité, suivant les circonstances, en vertu de la théorie de l'imprévision, c'est-à-dire par application de la loi du contrat, qui oblige les parties à toutes les suites qu'imposent l'équité ou l'usage (c. civ., art. 1135), et les astreint à respecter la bonne foi (art. 1134). (V. A. Bosc, *Des conséquences juridiques des mesures législatives ou réglementaire de caractère général tendant à modifier les conditions d'exécution des contrats administratifs*, *Revue du droit public*, avril-mai-juin 1927).

Pour qu'une indemnité puisse être accordée au cocontractant de l'Administration, il faut que la mesure législative (ou réglementaire) n'ait pas pu entrer dans les prévisions des parties au moment où elles ont contracté, et que l'économie du contrat s'en soit trouvée bouleversée (Cons. d'Et. 31 janv. 1930, D. H. 1930. 216).

SECTION II

DES ACTES DE GOUVERNEMENT

157. Les actes de Gouvernement. — V. l'étude de M. André Gros, *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, p. 35 et suiv.

159. Actes relatifs aux rapports du Gouvernement avec les Chambres. — Ces actes ne sont pas de nature à faire l'objet d'un débat par la voie conten-

tieuse. Le Conseil d'Etat, par application de cette idée, a déclaré non recevable le recours formé par le directeur d'un théâtre subventionné par l'Etat, contre la décision du ministre des finances lui faisant connaître qu'il ne pouvait donner son adhésion au projet de loi tendant à ouvrir un crédit pour augmenter la subvention allouée audit théâtre (Cons. d'Et. 18 juill. 1930, *Rouché*).

162. Actes relatifs aux rapports internationaux.

— Le Conseil d'Etat continue très fermement à déclarer irrecevables les recours formés contre les actes de cette nature : V. Cons. d'Et. 21 janv. 1927 (D. P. 1930. 3. 49, la note de M. Jean Deveaux, et les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Dayras); 10 janv. 1930, *Société française radio-électrique* (application et interprétation des clauses du Traité de Versailles relatives aux brevets d'invention); 15 mai 1931 (D. P. 1931. 3. 34, et la note : interprétation du pacte de la Société des Nations); 29 mars 1935 (D. H. 1935. 368 : contestation sur la légalité de certaines clauses d'accords douaniers internationaux). Lorsque l'interprétation d'actes de cette nature est nécessaire pour la solution d'une question litigieuse, l'autorité compétente sur le fond du litige doit surseoir à statuer jusqu'à ce que l'interprétation soit donnée par le Gouvernement (Cons. d'Et. 26 oct. 1934, D. H. 1935. 71).

SECTION III

DES ACTES JUDICIAIRES

166. Les actes judiciaires échappent au contentieux administratif, même quand ils émanent d'agents de l'Administration. — (V. aussi *infra*, n° 296). — Diverses applications de ce principe ont été faites en matière de responsabilité de l'Administration. C'est ainsi que le Conseil d'Etat s'est déclaré incompé-

tent, à raison du caractère judiciaire des actes accomplis, pour connaître : 1° d'une demande d'indemnité formée contre l'Etat à raison de fautes de service imputées à un chancelier de consulat ou de légation dans l'accomplissement d'une mission judiciaire (liquidation de communauté à la suite d'une séparation de biens entre époux) (Cons. d'Et. 28 juin 1928, *Davin*) ; 2° d'une demande de même nature, à raison d'une arrestation opérée par erreur, sur mandat du juge d'instruction, par des gendarmes (Cons. d'Et. 2 nov. 1932, *Devos*) ; 3° d'une demande d'indemnité fondée sur le retard apporté par un commissaire de police à l'exécution d'une ordonnance de référé prescrivant l'expulsion d'un locataire (Cons. d'Et. 11 mai 1934, D. H. 1934. 353). La Cour de cassation, de même, a reconnu l'autorité judiciaire compétente pour connaître de l'action en responsabilité dirigée contre un maire auquel il était reproché une négligence dans la transmission, au juge de paix, des pièces relatives à un accident du travail (Req. 5 mars 1929, D. H. 1929. 187).

Les décisions du ministre de la justice relèvent de la juridiction administrative lorsqu'il statue comme chef d'une grande administration publique ; mais non lorsqu'il participe, soit directement, soit par voie de contrôle, à des actes judiciaires. Ainsi, la décision prise par le ministre de la justice, de ne pas annuler une délibération d'une cour d'appel relative au droit de plaider des avoués, ne peut être déférée au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir, parce que ce litige « se rattache directement aux conditions de fonctionnement des services judiciaires » (Cons. d'Et. 17 mai 1933, *Avocats de Bordeaux*). Mais il en serait autrement du pourvoi formé devant le Conseil d'Etat contre la décision du ministre de la justice refusant d'annuler une délibération de l'assemblée générale des notaires décidant de ne pas user de la faculté qui lui est ouverte par la loi du 22 août 1929, de se séparer en plusieurs compagnies (Cons. d'Et. 19 oct. 1934, D. H. 1935. 24). Il ne s'agit pas là, en effet, d'un acte intéressant directement le fonctionnement d'un service judiciaire pro-

prement dit, les chambres de notaires ne participant pas essentiellement à l'administration de la justice.

De même que certaines autorités administratives relèvent des tribunaux judiciaires lorsqu'elles accomplissent des actes de nature judiciaire, certains corps composés de magistrats de l'ordre judiciaire peuvent être appelés à faire des actes de nature administrative ; ils relèvent, dès lors, pour le contentieux de ces actes, de la juridiction administrative. C'est le cas pour la commission spéciale, composée de magistrats, appelée, en vertu des lois des 30 août 1883 et 25 juillet 1929, à donner son avis sur la mise à la retraite des juges pour infirmités. Cet avis a un caractère administratif, et le décret de mise à la retraite peut être l'objet d'un recours au Conseil d'État si l'avis n'est pas régulièrement intervenu (Cons. d'Et. 25 janv. 1935, D. H. 1935. 199).

LIVRE III

LES JURIDICTIONS ET LA PROCÉDURE

INTRODUCTION

LES DIVERS JUGES ADMINISTRATIFS

167. Énumération des principales juridictions administratives. — Depuis la loi du 28 février 1933, modifiant les lois codifiées en matière d'impôts directs, la commission de taxation fonctionnant dans chaque arrondissement pour l'examen des réclamations des non-commerçants en matière d'impôt cédulaire sur les revenus, jouit d'un pouvoir de décision (art. 39). Elle a donc le caractère d'une juridiction administrative de première instance, dont les appréciations peuvent être contestées devant le conseil de préfecture (art. 59 à 62 des lois codifiées).

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL D'ÉTAT

SECTION I

ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT AU CONTENTIEUX

169 à 174. Organisation du Conseil d'État au contentieux. — Cette organisation a été sensiblement modifiée par plusieurs lois, décrets-lois et règlements d'administration publique (Décr-loi 30 déc. 1926; décr. 9 août 1928; loi 31 mars 1933, art. 7; décr. 16 avr. 1933; décr.-loi 5 mai 1934; décr. 12 juill. 1934).

Ces modifications portent essentiellement sur les points suivants : 1^o la section spéciale du contentieux est supprimée. Il n'y a donc plus qu'une seule section du contentieux au Conseil d'État, divisée actuellement en huit sous-sections.

2^o Ce sont désormais les sous-sections qui instruisent les affaires, et non plus des comités d'instruction, qui sont abolis. Elles peuvent en outre juger certaines affaires, notamment celles de pensions et de contributions directes.

3^o Les autres affaires sont jugées par deux sous-sections réunies. Le renvoi à la section ou à l'assemblée du contentieux peut être ordonné, en vue, notamment, d'éviter les contrariétés de décisions et d'unifier la jurisprudence.

Voici, au surplus, les principales dispositions du décret-loi du 5 mai 1934 :

ARTICLE PREMIER. — Le Conseil d'État est divisé en quatre sections, dont trois sections administratives et une section du contentieux.

ART. 2. — La section spéciale du contentieux instituée par l'article 96 de la loi du 8 avril 1910 est supprimée.

La section du contentieux est juge de toutes les affaires qui relèvent de la juridiction contentieuse du Conseil d'État.

Elle est divisée en sous-sections, qui dirigent l'instruction, préparent le rapport des affaires et peuvent, en outre, juger :

1^o Les affaires de pensions et les recours relatifs à l'application des lois sur les emplois réservés, ainsi qu'à la carte du combattant ;

2^o Les affaires d'élections et de contributions directes et de taxes assimilées.

ART. 3. — Les affaires autres que celles qui sont énumérées au troisième paragraphe de l'article 2 ci-dessus sont soumises au jugement de deux sous-sections réunies sous la présidence du président de la section du contentieux ou, à défaut, sous celle du président de sous-section le plus ancien dans ces fonctions, présent à la séance.

ART. 4. — Le jugement d'une affaire est renvoyé, soit à la section, soit à l'assemblée plénière du contentieux, lorsque le renvoi est demandé, soit par le vice-président du Conseil d'État, soit par le président de la section du contentieux, soit par la sous-section ou les sous-sections réunies, soit par le commissaire du Gouvernement.

ART. 10. — Des commissaires du Gouvernement et des commissaires adjoints, pris respectivement parmi les maîtres des requêtes et parmi les auditeurs, sont désignés par décret pour être attachés à la section du contentieux.

SECTION II

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES DU CONSEIL D'ÉTAT

176. Le Conseil d'État juge unique. — Le contentieux des élections aux conseils généraux ne relève plus du Conseil d'État en première instance. Il est confié aux conseils de préfecture par le décret du 5 mai 1934, article 1^{er}-4^o. En cette matière, le Conseil d'État n'est donc plus que juge d'appel.

SECTION III

PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

182. Introduction des demandes devant le Conseil d'État. — Dans certains cas, le délai est plus court : un décret-loi du 8 août 1935 statue sur le contrôle administratif en matière d'assurance automobile, et stipule que les recours contre le refus d'agrément d'une entreprise d'assurance doivent être formés soit dans les huit jours qui suivent la notification de la décision, soit, en cas de silence du ministre, dans les six mois du dépôt du dossier de la demande d'agrément. Le Conseil d'État doit statuer dans les trois mois.

Le Conseil d'État continue à se montrer libéral en matière de déchéance. C'est ainsi qu'après avoir décidé le contraire, il juge aujourd'hui que la citation devant un juge incompétent interrompt la déchéance résultant de l'expiration du délai de deux mois (Cons. d'Et. 25 mai 1928, *Reynaud*, D. P. 1928. 3. 55 et la note J. Appleton).

183-184. Instruction et jugement des affaires. — Les règles de procédure devant les sous-sections et la section du contentieux ont été mises au point par le décret-loi du 5 mai 1934 et le décret du 12 juillet 1934 (V. ces textes).

On peut signaler, notamment, la mise au point du procédé inauguré par l'article 22 du décret du 4 août 1923, pour obvier aux retards, trop souvent injustifiés, mis par les ministres à produire leurs réponses à la suite de la communication du dossier. Les bureaux ministériels gardaient souvent le dossier de longs mois après l'expiration du délai qui leur était imparti pour répondre ; de sorte que le Conseil d'État, en l'absence des pièces, se trouvait dans l'impossibilité de juger.

Pour corriger les effets de ces négligences, qui constituaient parfois une tactique, les parties peuvent

déposer, en même temps que leurs pièces et mémoires, une copie du dossier, certifiée conforme. Le président de la section du contentieux peut même enjoindre aux parties de déposer cette copie. A l'expiration du délai imposé aux ministres et aux parties pour la production des défenses et des observations, le Conseil d'Etat peut statuer.

Lorsque le Conseil d'Etat statue comme juge d'appel, il peut, en annulant ou en réformant la décision qui lui est déférée, évoquer le fond de l'affaire dans les conditions prévues par l'article 473 c. pr. civ. (V. Dalloz, *Rép. prat.*, v^o *Conseil d'Etat*, n^{os} 659 et suiv.).

185. Voies de recours. — Le Conseil d'Etat a fait des applications intéressantes du recours en révision. V. notamment, en matière de recours fondé sur la rétention abusive de pièces par l'adversaire : Cons. d'Et. 16 janv. 1931 (D. P. 1932. 3. 35).

Le Conseil d'Etat a même indirectement étendu le domaine du recours en révision, en se reconnaissant le pouvoir de rectifier, dans ses arrêts, les erreurs matérielles qui s'y sont glissées, et de modifier, en conséquence, le dispositif de ses arrêts. C'est ainsi que lorsque le Conseil d'Etat a rejeté un pourvoi par le motif erroné que le requérant n'a produit aucune pièce indiquant ses moyens d'annulation, et qu'il est constaté par la suite qu'en fait le requérant avait fait enregistrer en temps utile, au secrétariat du contentieux, un mémoire motivé, le Conseil d'Etat peut, par un nouvel arrêt, rectifier l'erreur matérielle commise, et substituer un dispositif d'annulation à un dispositif de rejet (Cons. d'Et. 21 nov. 1930, D. P. 1932. 3. 35).

CHAPITRE II

LES CONSEILS DE PRÉFECTURE

SECTION I

ORGANISATION DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

189. La réforme de 1926. — Depuis les décrets de 1926, une série d'autres dispositions a mis au point la réforme et a réglé certains détails (V. pour l'énumération de ces textes la *Cinquième table alphabétique de cinq années* du Recueil Dalloz (1927-1931), (v^o *Conseil de préfecture*, n^{os} 1 à 12). On peut signaler spécialement les décrets : du 3 décembre 1926, relatif au conseil de préfecture de la Seine ; du 21 décembre 1927, fixant le statut des membres des conseils de préfecture interdépartementaux ; du 23 février 1928, déterminant les règles concernant le fonctionnement des conseils de préfecture interdépartementaux ; du 31 juill. 1931, relatif aux délibérations des conseils de préfecture, etc.

189 bis. La réforme de 1934. — Depuis de longues années on cherchait à décharger le Conseil d'Etat d'affaires assez encombrantes, d'un intérêt pécuniaire parfois minime, et à faire petit à petit des conseils de préfecture, sauf pour certaines matières réservées, les juges de droit commun du contentieux administratif en première instance.

Cette réforme a été largement amorcée par un décret-loi du 5 mai 1934, intervenu par application de l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934. La disposition essentielle de ce décret est ainsi conçue :

ARTICLE PREMIER. — En outre des litiges dont la connaissance leur a été attribuée par les lois en vigueur, les Conseils de préfecture connaissent en premier ressort et sauf recours au Conseil d'État :

1^o Des actions dirigées contre les départements, les communes et les établissements publics autres que les établissements nationaux, en réparation des dommages imputés à leurs services publics ;

2^o Des litiges relatifs à la nomination, à l'avancement, à la discipline, aux émoluments, aux pensions des fonctionnaires des départements, des communes et des établissements publics mentionnés à l'alinéa précédent, et, généralement, de tous les litiges d'ordre individuel concernant les droits de ces fonctionnaires, à l'exception des recours contre les actes réglementaires ;

3^o Des litiges relatifs aux contrats rentrant dans la compétence de la juridiction administrative et passés par les départements, communes et les établissements publics ci-dessus spécifiés ;

4^o Du contentieux des élections aux Conseils généraux.

Tout le contentieux administratif départemental et communal est ainsi remis, à de rares exceptions près, aux conseils de préfecture interdépartementaux.

Un second décret de la même date (5 mai 1934) règle d'abord la question de la suppléance des membres des conseils de préfecture, le vieux mode de suppléance par des conseillers généraux étant évidemment vicieux :

ART. 3. — les Conseils de préfecture interdépartementaux peuvent valablement délibérer en se complétant, en cas de vacance ou d'empêchement, par adjonction, soit de conseillers appartenant aux Conseils de préfecture interdépartementaux les plus proches, soit d'avocats inscrits au barreau du siège en suivant l'ordre du tableau.

Les articles suivants du même décret règlent à nouveau le recrutement des présidents des conseils de préfecture et des membres du Conseil de préfecture de la Seine :

Les présidents des Conseils de préfecture interdépartementaux sont recrutés dans la proportion des deux tiers parmi les conseillers de préfecture interdépartementaux de 1^{re} classe ; le dernier tiers pourra être attribué à des chefs de bureau du ministère de l'Intérieur ou à des sous-préfets hors classe ou de 1^{re} classe pourvus du diplôme de licencié en droit.

L'article 3 du décret du 3 décembre 1926 est remplacé par les dispositions suivantes :

ART. 3. — Les membres du Conseil de préfecture de la Seine sont recrutés dans la proportion de la moitié parmi les présidents ou conseillers de 1^{re} classe des Conseils de préfecture interdépartementaux ; de un quart parmi les préfets pourvus du diplôme de licencié en droit, les secrétaires généraux de préfecture hors classe et de 1^{re} classe et sous-préfets hors classe et de 1^{re} classe comptant quinze années de services rétribués par l'État et pourvus du diplôme de licencié en droit ou comptant dix années de services rétribués par l'État et pourvus soit du diplôme de docteur en droit, soit du diplôme de licencié en droit et d'un autre diplôme de licence, les maîtres des requêtes et les auditeurs de 1^{re} classe au Conseil d'État et les agrégés des facultés de droit âgés de plus de trente ans, et le dernier quart parmi les chefs de bureau du ministère de l'Intérieur pourvus du diplôme de licencié en droit.

Enfin, un décret du 8 septembre 1934 a réglé la procédure à suivre dans les litiges relevant de l'application du décret-loi du 5 septembre 1934.

(V. sur ces importantes réformes : P. Saint-Marc, *La réforme du contentieux administratif*, dans la *Revue d'administration communale*, nov. 1934, p. 342 et suiv. ; et surtout, R. Bettinger, *Le Conseil de préfecture juge du contentieux départemental et communal*).

SECTION II

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

191. Nomenclature des attributions des conseils de préfecture. — A la nomenclature donnée au *Traité*, il convient d'ajouter les attributions nouvelles que les conseils de préfecture interdépartementaux tiennent du décret-loi du 5 mai 1934 (V. *suprà*, n° 189 bis).

Tout d'abord, les conseils de préfecture connaissent désormais du contentieux des élections aux conseils généraux. Cette attribution complète heureusement le cycle de celles qui étaient déjà dévolues aux conseils de préfecture en matière électorale.

Dans ses articles 2 à 6, le décret du 8 septembre 1934 règle la procédure à suivre en cette matière. Cette procédure s'inspire de celle en vigueur pour les parties du contentieux électoral que le Conseil de préfecture était déjà appelé à trancher en vertu des dispositions législatives antérieures.

D'autre part, le décret du 5 mai 1934 étend la compétence des conseils de préfecture à trois branches nouvelles. Ils connaîtront désormais : 1° du contentieux des dommages causés par les services publics, dans le cadre départemental et communal ; 2° des réclamations formées par les agents publics, soit en réparation des dommages dont ils ont été victimes de la part des administrations départementales et communales, soit même en vue de l'annulation pour excès de pouvoir, des actes de ces administrations qui leur font grief ; 3° des litiges relatifs aux contrats rentrant dans la compétence de la juridiction administrative et passés par les départements, communes et établissements publics départementaux et communaux.

Les dispositions qui précèdent appellent plusieurs observations : tout d'abord elles s'étendent à tous les établissements publics autres que les établissements nationaux et à leurs agents.

D'autre part, il est à remarquer que les conseils de préfecture deviennent exceptionnellement juges de l'excès de pouvoir, lorsqu'ils ont à statuer sur les litiges individuels des agents départementaux et communaux portant sur la légalité des actes administratifs qui leur font grief. Seuls, dans ce domaine, les recours pour excès de pouvoir contre les actes réglementaires sont réservés au Conseil d'Etat.

Enfin, il faut remarquer qu'en matière de contrats, la législation nouvelle n'a point entendu étendre la sphère de la compétence administrative en général, mais simplement transférer d'une juridiction administrative à une autre de même nature, des litiges qui déjà normalement faisaient partie du contentieux administratif. Ainsi les contrats de concession de services publics départementaux et communaux (autres que

les concessions de travaux publics) dont le contentieux relevait autrefois du Conseil d'Etat (Cons. d'Et. 16 déc. 1921, *Sassey, Rec. Cons. d'Et.*, p. 1062 ; 13 janv. 1933, D. P. 1933. 3. 8), seront désormais appréciés par les conseils de préfecture ; mais le contentieux des marchés de fournitures départementaux et communaux, qui relevait de l'autorité judiciaire aux termes d'une jurisprudence souvent critiquée (*Traité*, nos 111 et 214) continue à appartenir à la même autorité.

SECTION III

PROCÉDURE DEVANT LES CONSEILS DE PRÉFECTURE

193. Introduction des demandes et instruction écrite. — L'article 9 du décret du 26 septembre 1926 permet que les convocations, notifications et avertissements ayant trait à l'instruction et au jugement, soient faits par lettre recommandée à la poste aussi bien que par voie administrative.

L'instance doit être introduite dans les deux mois de la notification de la décision attaquée.

L'article 1^{er} du décret du 8 septembre 1934 contient des dispositions intéressantes et nouvelles au sujet de la forme et des délais d'introduction des instances concernant la situation administrative des fonctionnaires départementaux et communaux :

Les litiges d'ordre individuel relatifs à la situation administrative des fonctionnaires des départements, des communes et des établissements publics autres que les établissements nationaux ne peuvent être portés devant le conseil de préfecture que par voie de réclamation contre une décision destinée à régler ladite situation.

Si la décision est expresse, la réclamation doit, à peine de déchéance, être déposée au greffe du conseil de préfecture dans le délai de deux mois à partir de la notification de la décision attaquée qui doit être jointe à la requête introductive d'instance.

Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. L'intéressé a alors deux mois, à partir de l'expiration de ce délai, pour se pourvoir devant

le conseil de préfecture contre cette décision implicite. La date du dépôt de la réclamation est constatée par un récépissé qui doit être produit à l'appui de la requête.

Il convient de remarquer, à ce sujet, que lorsqu'il s'agit d'un recours porté devant le Conseil d'Etat contre une décision implicite de rejet résultant du silence gardé par l'Administration pendant quatre mois depuis la réclamation gracieuse ou hiérarchique, l'expiration du délai de quatre mois rend le recours juridictionnel recevable, mais sans que le réclamant soit astreint à l'observation d'aucun nouveau délai à peine de déchéance (V. *Traité*, n° 303). Ici, au contraire, par exception, le recours doit être intenté, à peine de déchéance, devant le Conseil de préfecture, dans les deux mois qui suivent l'expiration des quatre mois de silence.

LIVRE IV

DES ACTIONS ET DES RECOURS

INTRODUCTION

RÈGLES GÉNÉRALES. — LIAISON DU CONTENTIEUX MÉMOIRE PRÉALABLE

207. De la formalité du mémoire préalable et des autorisations de plaider. — L'exigence d'un mémoire préalable a été appliquée par la jurisprudence à une action en revendication d'objets saisis pour le paiement des contributions (Paris, 1^{re} ch., 10 avr. 1933, D. H. 1933. 322).

La nullité résultant de l'absence de dépôt du mémoire préalable est purement relative ; l'Administration peut y renoncer, même tacitement. — V. une intéressante application de ce principe dans Req. 29 oct. 1934, *Puech-Boyer* (*Gaz. Pal.* 1934. 2. 779).

Comme on l'a vu au *Traité*, p. 377, l'obligation d'une autorisation de plaider, pour les administrations départementales et locales, a presque complètement disparu. Elle ne subsiste plus, sous une forme très atténuée, que pour les établissements de bienfaisance communaux. Le contentieux qui naît des contestations sur les autorisations de plaider fait encore exceptionnellement

partie de la justice retenue, puisque la difficulté est tranchée par le chef de l'Etat en Conseil d'Etat.

Ce contentieux joue surtout lorsqu'il s'agit de l'autorisation de plaider que doit obtenir du Conseil de préfecture le contribuable qui veut exercer les actions de la commune, comme l'article 123 de la loi du 5 avril 1884 le lui permet (V. *Traité*, n° 309). Lorsque le Conseil refuse cette autorisation au contribuable, celui-ci peut déférer cet acte de tutelle au chef de l'Etat en Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat étend cette voie de recours au cas où, l'autorisation ayant été accordée au contribuable par le Conseil de préfecture, la commune entend se pourvoir contre cette décision. Dans ce cas comme dans l'autre, le recours doit être porté devant le chef de l'Etat en Conseil d'Etat ; il ne peut être porté devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Seul le décret qui interviendrait sur le recours administratif pourrait, le cas échéant, être déféré au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (Cons. d'Et. 13 nov. 1931, *Cattenat*, D. H. 1932. 11).

CHAPITRE PREMIER

LE CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION

SECTION I

LE CONTENTIEUX DES CONTRATS

A. — LES MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS

209. Compétence générale du Conseil de préfecture en cette matière. — Le caractère très étendu de la compétence des conseils de préfecture en matière de travaux publics a permis à la jurisprudence de confier à ces juridictions le contentieux de contrats qui ne sont point des marchés de travaux publics, mais qui se rattachent à ces travaux par un lien indivisible. Tel est, par exemple, le contentieux des conventions passées par l'Administration avec un architecte, en vue de diriger et de contrôler l'édification et l'entretien d'ouvrages publics (Civ. 14 déc. 1927, D. P. 1928. 1. 118).

Sur la compétence en matière de contrats complexes, qui est judiciaire (sauf pour les marchés de l'État) lorsque le marché consiste essentiellement en fournitures, le travail de pose et d'adaptation à un ouvrage public étant fort peu de chose, V. Req. 1^{er} août 1932 (D. H. 1932. 459).

Il faut bien remarquer qu'en principe, la compétence des conseils de préfecture, dans le contentieux des mar-

chés, se restreint aux litiges entre l'entrepreneur et l'Administration ; elle ne s'étend pas aux contestations qui surgissent entre l'entrepreneur et les tiers, tels que fournisseurs ou sous-traitants (Dalloz, *Rép. prat.*, v^o *Travaux publics*, n^{os} 774, 808 ; Cons. d'Et. 30 mars 1906, *Rec. Cons. d'Et.* 1906, p. 292). Elle ne s'étend pas non plus aux contestations entre deux entrepreneurs de travaux publics qui se sont succédés sur le chantier (Cons. d'Et. 16 déc. 1932, 1^{re} espèce, D. P. 1934. 3. 1 et la note).

211. De l'arbitrage. — Une nouvelle application de l'arbitrage en matière administrative a été consacrée par l'article 25 de la loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

Dans des circonstances de plus en plus nombreuses, les cahiers des charges prévoient, en cas de contestations entre l'Administration et le concessionnaire, l'organisation d'une *expertise* pour élucider la question litigieuse. (V. notamment, cahiers des charges-type des distributions d'énergie électrique annexé au décret du 17 janvier 1928, art. 11). Ce n'est pas là une véritable convention d'arbitrage, supposant une sentence susceptible de devenir exécutoire. Les parties sont libres de ne pas accepter l'avis des experts, et de le contester devant la juridiction administrative. Dans ces limites, la convention est valable et peut rendre de sérieux services.

La nullité de la convention d'arbitrage en matière administrative, en dehors des cas où elle est autorisée par la loi, présente, en général, un caractère purement relatif : la jurisprudence applique aux personnes administratives la règle de l'article 1125 c. civ., aux termes de laquelle il est interdit aux personnes capables de se prévaloir de la nullité des contrats qu'elles ont passé avec les incapables. Ainsi, lorsqu'en vertu d'un compromis une sentence arbitrale a été rendue sur un différend entre une commune (ou une autre personne administrative) et un particulier, ce dernier ne peut arguer de nullité la sentence sous le prétexte que les

communes ne peuvent compromettre (Toulouse, 5 mars 1931, *Société Fusion des Gaz*, *Gaz. Pal.* 1931. 1. 764).

Il en serait autrement toutefois, et la nullité du compromis deviendrait absolue si l'objet lui-même du compromis était contraire à l'ordre public. Tel serait le cas, par exemple, si les parties avaient chargé les arbitres d'arrêter les clauses d'un avenant à un contrat de concession et d'un nouveau contrat de concession à substituer au traité en cours : la commune ne pouvait, sans violer la loi même de son institution, abdiquer aux mains d'arbitres, et leur déléguer une partie des attributions du conseil municipal et du maire (même arrêt).

212. Théorie de l'imprévision. — Le Conseil d'Etat a, au cours de ces dernières années, largement développé sa jurisprudence en cette matière.

Il a confirmé sa jurisprudence antérieure au point de vue de l'application des indemnités pour charges extracontractuelles, non seulement aux contrats de concession de services publics, mais encore aux contrats d'entreprise (Cons. d'Et. 4 févr. 1931, D. H. 1931. 194).

Il l'a confirmée encore en spécifiant que, dans le calcul des compensations auxquelles peut prétendre le concessionnaire d'un service public à raison des charges exceptionnelles et imprévues nées de la guerre, il ne doit être fait état que des pertes subies, à l'exclusion du manque à gagner (Cons. d'Et. 8 mai 1925, 1^{re} espèce, D. P. 1927. 3. 17, et la note P. Closset).

Le Conseil d'Etat a précisé que la charge extracontractuelle doit être calculée uniquement d'après les résultats de l'exploitation pendant la période litigieuse, abstraction faite des bénéfices antérieurs et des perspectives d'avenir (même arrêt). Toutefois, ces dernières considérations entreront en ligne de compte lorsqu'il s'agira de répartir entre le concédant et le concessionnaire, les conséquences pécuniaires des charges extracontractuelles (Cons. d'Et. 25 nov. 1921, 2 mars 1923, 8 août 1924, D. P. 1925. 3. 17).

Il y aura lieu de tenir compte en outre, pour la répartition des charges extracontractuelles, des conditions dans lesquelles s'est poursuivie l'exploitation ; si le concessionnaire eût pu limiter ses pertes en exploitant plus rationnellement et plus économiquement, en s'abstenant de certaines fautes de gestion, l'indemnité qui lui sera accordée devra être réduite en conséquence (Cons. d'Et. 8 mai 1925, précité ; 27 mars 1926, 2^e espèce, D. P. 1927. 3. 17, et la note P. Closset).

La théorie de l'imprévision joue-t-elle en faveur de l'exploitant lorsqu'il n'est pas pourvu d'une concession régulière ? par exemple, lorsque la concession lui a été cédée par le titulaire précédent, sans l'autorisation du pouvoir concédant ? ou lorsque la concession n'a pas été régulièrement approuvée ? Dans ce cas on ne peut pas faire intervenir l'idée de contrat, et rattacher le droit à indemnité à une clause tacite du contrat, fondée sur l'équité. Cependant, le Conseil d'Etat, poussant très loin ici la protection des intérêts privés, a décidé que la circonstance que cet exploitant n'a pas la qualité de concessionnaire, ne le prive pas du droit d'obtenir de la commune, à titre quasi-contractuel, une compensation équitable du déficit qu'il a subi, à raison du bouleversement économique né de la guerre, dans l'exécution d'un service public (Cons. d'Et. 27 juin 1930 et 16 janv. 1931, D. P. 1931. 3. 5).

Il est arrivé à plusieurs reprises que le service, organisé au début sur des bases qui paraissaient assurer l'équilibre du contrat, se révèle, à la suite des bouleversements économiques de la guerre, atteint dans ses œuvres vives, et désormais non viable, par suite de la prolongation indéfinie de la situation extracontractuelle. Il était inadmissible qu'un contrat frappé à mort dût être maintenu indéfiniment dans une situation paradoxale, aux frais du pouvoir concédant. Voici à l'aide de quels principes, et au moyen de quelles modalités, le Conseil d'Etat a paré à cette situation : il déclare d'abord que l'*obligation*, imposée au pouvoir concédant, *de participer aux charges extracontractuelles de la période d'imprévision, n'incombe au concédant que*

si le bouleversement du contrat présente un caractère temporaire.

Dans le cas, au contraire, où les conditions économiques nouvelles ont créé une situation définitive qui ne permet plus au concessionnaire d'équilibrer ses dépenses avec les ressources dont il dispose, le concédant, dit le Conseil d'Etat, ne saurait être tenu d'assurer aux frais des contribuables, et contrairement aux prévisions essentielles du contrat, un service qui a cessé d'être viable.

Cette situation nouvelle constitue alors un cas de force majeure, et autorise chacune des deux parties à demander au juge la résiliation de la concession, avec indemnité s'il y a lieu, en tenant compte tant des stipulations du contrat que de toutes les circonstances de l'affaire (Cons. d'Et. 9 déc. 1932, D. P. 1933. 3. 17).

213. Pouvoirs de la juridiction administrative en ce qui concerne les sanctions à donner aux obligations des parties. — Contrairement à la thèse soutenue au *Traité*, la juridiction administrative continue à exclure le système des astreintes, non seulement à l'égard des Administrations publiques, mais à l'égard des entrepreneurs qui ont traité avec elles (Cons. d'Et. 27 janv. 1933, D. H. 1933. 257).

SECTION II

LES ACTIONS POUR FAUTES ET RISQUES EXTRACONTRACTUELS

A. — ACTIONS EN RESPONSABILITÉ POUR DOMMAGES PROPREMENT DITS CAUSÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS

219. Règles générales de compétence. — La jurisprudence continue à considérer comme des dommages résultant des travaux publics, justiciables des conseils de préfecture, les accidents causés par les voi-

tures municipales d'arrosage ou de nettoyage des voies publiques. Ces voitures, en effet, font un service se rattachant étroitement à l'entretien d'un ouvrage public (Cons. d'Et. 5 avr. 1935, D. H. 1935. 352).

La jurisprudence décide même que la compétence du Conseil de préfecture en cette matière s'étend à toutes les conséquences, directes ou indirectes, de l'exécution de l'ouvrage. Elle comprend le contentieux des dommages se rattachant au fonctionnement defectueux de l'ouvrage public, alors même que ce mauvais fonctionnement serait dû à la faute d'un agent de l'Administration. C'est ainsi que le Conseil de préfecture est compétent pour connaître de la demande en indemnité formée par un propriétaire dont la maison a été inondée par suite du fait que la pompe d'épuisement installée par la commune pour prévenir les inondations locales, n'a pas été mise en marche par l'agent communal qui en était chargé (Cons. d'Et. 26 juill. 1929, D. P. 1930. 3. 1, et la note J. Appleton).

La compétence du Conseil de préfecture est exclusive de celle des tribunaux judiciaires, même si un lien de connexité ou d'indivisibilité existait entre deux demandes relevant, l'une de la juridiction administrative, l'autre des tribunaux. Dans ce cas, cette connexité ou indivisibilité, si elle autorise la juridiction saisie à apprécier les faits dans leur ensemble indivisible pour en tirer les conséquences légales en ce qui concerne la demande qui relève de sa compétence, ne saurait lui permettre de retenir, pour y statuer, la connaissance de celle qui, par sa nature, lui échappe, et sur le mérite de laquelle elle ne saurait se prononcer sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs (Civ. 4 juin 1934, *Ville de Vittel*, *Gaz. Pal.* 1934. 2. 269).

221. Des dommages causés par le fonctionnement de l'ouvrage achevé, et des faits d'exploitation. — *Erratum au Traité* : p. 407, ligne 24, au lieu de : « tribunaux judiciaires », lire : « tribunaux administratifs ».

Les accidents causés aux bateaux, dans les ports,

au cours des manœuvres d'accostage, se rattachent au fonctionnement d'un ouvrage public, et relèvent des conseils de préfecture (Cons. d'Et. 27 nov. 1931, D. H. 1932. 88. — Cf. Cons. d'Et. 24 janv. 1930, D. H. 1930. 152).

Aux arrêts cités en faveur de la compétence des tribunaux administratifs, quand le dommage résulte, non d'un fait d'exploitation, mais du fonctionnement défectueux de l'ouvrage achevé, *adde* : Trib. confl. 13 janv. 1917 (D. P. 1922. 3. 7); Trib. civ. de la Seine-Inférieure, section du Havre, 11 mars 1927 (D. P. 1928. 2. 183, et la note J. Appleton). — Cf. Civ. 8 et 24 janv. 1923 (D. P. 1923. 1. 33, et la note).

La Cour de cassation (tout au moins la chambre des requêtes), contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat (Cons. d'Et. 26 juill. 1929, D. P. 1930. 3. 1), exclut la compétence administrative toutes les fois que le fait générateur de l'accident peut s'analyser dans un délit pénal (Req. 2 mai 1927, D. P. 1928. 1. 152, et la note).

222. Des dommages causés par l'inexécution et le défaut d'entretien des travaux et ouvrages publics. — Depuis quelques années, l'accroissement de la circulation sur les routes (spécialement de la circulation automobile) a posé d'une manière plus pressante le problème de la responsabilité de la puissance publique en cas d'accidents provoqués par le mauvais état d'entretien des voies publiques. Une jurisprudence abondante s'est déjà prononcée en ce sens, que l'Administration et les entrepreneurs qu'elle s'est substitués sont responsables des dommages et accidents de personnes causés par le mauvais entretien des routes ou les conditions anormales dans lesquelles cet entretien s'est effectué.

Voici les principales applications qui ont été faites de cette idée : l'Administration a été reconnue responsable de l'accident causé, soit par le défaut de signalisation de travaux de goudronnage sur une route, soit par les conditions défectueuses dans lesquelles ce travail

a été exécuté (Cons. d'Et. 2 mars 1928, *Pollet de Nayer*, *Gaz. Pal.* 1928. 2. 102 ; 22 mai 1930, D. P. 1930. 3. 49 et la note J. Appleton ; 16 déc. 1931, *Llobès* ; Cf. Trib. confl. 4 mars 1930, D. H. 1930. 287). Il en est de même en cas de défaut de signalisation des travaux d'empierrement et de cylindrage (Cons. d'Et. 11 avr. 1924, *Chapuis*, D. H. 1924. 437), et en cas de défaut de signalisation d'une cavité dangereuse (Cons. d'Et. 1^{er} juin 1932, *Préfet de la Meuse*). L'Administration, en effet, n'a pas rempli tout son devoir en cette matière, quand elle s'est bornée à se conformer à la loi et aux règlements. Elle doit s'inspirer en outre des usages, des nécessités de la vie sociale. Elle doit, « comme les citoyens, s'adapter aux situations nouvelles que créent le progrès scientifique et le progrès des mœurs » (V. concl. de M. Cahen-Salvador, commissaire du Gouvernement, sous l'arrêt précité du 11 avr. 1924, *Gaz. Pal.*, 1924. 2. 363). Si elle ne le fait pas, l'Administration est en faute, et sa responsabilité pécuniaire est engagée.

La faute commise par le conducteur de l'automobile n'exonère pas l'Administration de sa responsabilité ; mais la juridiction administrative tient compte de ce partage pour modérer l'indemnité (Cons. d'Et. 22 mai 1930, précité).

Le Conseil d'Etat, en vertu des mêmes principes, a plusieurs fois reconnu la responsabilité de l'Administration en cas d'accident provenant de la chute d'un arbre dépendant d'une route ou d'un chemin public, lorsque cette chute est le résultat d'un défaut d'entretien (Cons. d'Et. 15 déc 1932, *dép. de la Haute-Garonne* ; 5 mai 1933, D. H. 1933. 354).

La même jurisprudence est appliquée aux voies de navigation fluviale, par exemple lorsqu'un accident est provoqué par des obstacles à la navigation (trons d'arbres, rochers) que l'Administration a indûment laissé subsister (Cons. d'Et. 23 déc. 1929, D. P. 1930. 3. 89 ; 18 déc. 1931 et 19 mars 1932, D. P. 1932. 3. 33, et la note).

Toutefois, si étendue qu'elle soit, la responsabilité de l'Administration ne peut être engagée pour avoir

omis d'exécuter des travaux d'entretien ou d'exercer sur l'état de la voie une surveillance qui excéderaient indiscutablement les moyens du service. Ainsi, un propriétaire d'automobile, victime d'un dérapage inopiné dans une boue glissante, ne peut pas faire grief à l'Administration de n'avoir ni enlevé immédiatement cette boue, ni signalé spécialement son existence, alors surtout que les circonstances qui l'avaient produite sur la voie publique n'avaient rien d'anormal. C'est là un risque connu, dont il appartenait à la prudence des automobilistes de se préserver (Cons. de Préf. de Versailles, 11 juill. 1930, D. P. 1930. 3. 49).

De même, on ne peut exiger de l'Administration qu'elle enlève instantanément et continuellement les légers obstacles qui peuvent exister fortuitement sur la route, tels, par exemple, qu'un fil de fer de faible longueur. Lorsque la présence de ce léger obstacle aura provoqué un accident, l'Administration n'en sera pas responsable (Cons. d'Et. 27 juin 1930, D. P. 1930. 3. 49). Comme l'a dit le Conseil d'Etat dans un arrêt du 16 mai 1930 (D. H. 1930. 399), le défaut d'entretien qui peut engager la responsabilité de l'Administration s'entend « de l'entretien *normal* tel qu'il doit être envisagé pour assurer au public un usage de l'ouvrage conforme à sa destination » (Cf. Cons. d'Et. 25 avr. 1934, *Ville de Rennes*).

224. Des dommages causés par les occupations temporaires. — La compétence administrative cesse d'exister, pour faire place à la compétence judiciaire, non seulement lorsque l'occupation a eu lieu sans autorisation, mais encore lorsqu'elle s'est produite en vertu d'une autorisation irrégulière. C'est ainsi que lorsque l'autorisation du Préfet a été annulée par le Conseil d'Etat comme donnée en dehors du champ d'application de la loi du 29 déc. 1892, c'est à l'autorité judiciaire seule qu'il appartient de connaître de la demande d'indemnité formée par le propriétaire des terrains occupés (Cons. d'Et. 16 nov. 1928, D. H. 1928. 611).

225. A quelles conditions les dommages donnent-ils lieu à indemnité ? — Il n'est pas nécessaire, pour que la responsabilité de l'Administration soit engagée, qu'une faute soit établie contre elle ou ses subrogés. La responsabilité de la puissance publique et du concessionnaire qu'elle a pu se substituer est engagée, dit le Conseil d'Etat, « même en l'absence de faute, en raison, tant de l'existence des ouvrages publics, que des dangers qu'ils présentent ». Seule, la preuve rapportée d'un cas de force majeure ou de la faute de la victime peut libérer soit totalement, soit partiellement, le gardien de l'ouvrage (Cons. d'Et. 25 janv. 1929, D. P. 1929. 3. 35 ; 17 mai 1934, *Société Sud-Lumière*).

On remarquera la parenté de cette jurisprudence avec celle qui s'est formée en matière judiciaire sur la responsabilité du fait des choses.

B. — DES ACCIDENTS DE PERSONNES IMPUTABLES AUX TRAVAUX PUBLICS

230-231. Jurisprudence sur la compétence en matière d'accidents de personnes causés par les travaux publics. — La jurisprudence de la Cour de cassation continue, surtout lorsque l'on est en présence, non de l'Administration, mais d'un entrepreneur ou d'un concessionnaire, à se prononcer en faveur de la compétence des tribunaux judiciaires, lorsque l'accident causé par les travaux publics présente les caractères juridiques d'un délit pénal (Req. 2 mai 1927, D. P. 1928. 1. 152, et la note ; 25 mars 1930, D. H. 1930. 267).

Le Tribunal des conflits a admis également la compétence judiciaire dans l'hypothèse très spéciale où, l'Administration n'étant pas en cause, l'auteur du délit ayant été condamné par la juridiction correctionnelle et l'entrepreneur, son patron, déclaré civilement responsable par le même jugement, la victime poursuivait devant le tribunal civil, contre l'employé et le patron, l'allocation de dommages-intérêts (Trib. confl. 23 mai 1927, D. H. 1927. 419).

Mais en toute autre circonstance, et spécialement lorsque l'action en indemnité est dirigée contre l'Administration, le tribunal des conflits, comme le Conseil d'Etat, se prononce en faveur de la compétence administrative, même si l'accident présente les caractères légaux d'un délit pénal (Trib. confl. 8 nov. 1902, D. P. 1904. 3. 36 ; 21 nov. 1928, D. H. 1929. 55).

C. — THÉORIE GÉNÉRALE DE LA RESPONSABILITÉ EXTRA-CONTRACTUELLE DE L'ADMINISTRATION

232. Vue d'ensemble de la théorie du Conseil d'Etat. — V. *La responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat*, par Paul Duez, 1927.

233. La responsabilité de l'État n'est pas engagée dans les termes de l'article 1384 c. civ. par les fautes de ses agents. — La question de responsabilité au fond se trouve étroitement liée ici à celle de la compétence. Elle a donc été déjà étudiée au *Traité* et au *Supplément*, sous les numéros 140, 141 et 142. Il suffira de résumer ici les principes qui résultent de la jurisprudence dominante :

1^o La responsabilité de la puissance publique n'est pas régie par les dispositions du droit civil ; elle obéit à des règles spéciales propres au droit public ;

2^o Les fonctionnaires et agents de l'autorité publique ne sont pas les préposés de l'Etat personne morale ou de ses succédanés (départements, communes, établissements publics) ; ce sont, sauf exceptions, des organes de l'Etat-puissance, non des *commis* de l'Etat-personne ;

3^o Les règles de responsabilité de l'article 1384 c. civ. ne s'appliquent donc pas à la responsabilité que les Administrations publiques peuvent encourir du fait de leurs agents ;

4^o Responsables, suivant certaines distinctions, des fautes propres du service ou de son fonctionnement défectueux, les Administrations publiques ne répondent des fautes personnelles de leurs fonctionnaires ou agents,

que si, par ailleurs, l'événement dommageable a eu pour cause une faute ou un mauvais fonctionnement du service ;

5° Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que la responsabilité civile des personnes morales de droit public, à raison des faits imputés aux fonctionnaires et agents de l'autorité, soit discutée devant les tribunaux judiciaires.

C'est en ce sens que se prononcent les chambres civiles de la Cour de cassation (Req. 20 avr. 1920, D. P. 1921. 1. 124 ; Civ. 30 déc. 1930, D. H. 1931. 68) ; le Conseil d'Etat (Cons. d'Et. 23 janv. 1924, D. H. 1924. 172 ; 1^{er} juill. 1927, D. P. 1928. 3. 21 ; 9 nov. 1928, D. P. 1929. 3. 1 et la note ; 9 févr. 1934, D. P. 1934. 3. 9 et la note). Le Tribunal des conflits, malgré la défaillance très partielle et passagère de l'arrêt *Mélinette* (11 juill. 1933, D. P. 1933. 3. 65 ; *Rec. Sirey* 1933. 3. 97 et la note de M. R. Alibert), a adopté très énergiquement la même opinion (Trib. confl. 26 mai 1924, D. P. 1924. 3. 52 ; 21 nov. 1928, D. H. 1929. 45 ; 27 nov. 1933, D. P. 1934. 3. 9).

Seule, la Chambre criminelle de la Cour de cassation persiste dans sa jurisprudence que nous avons critiquée, et prétend appliquer à l'Administration la compétence judiciaire et les principes de la responsabilité civile des commettants, lorsqu'il s'agit de faits imputés à un agent public et présentant le caractère d'une infraction pénale (Crim. 28 mai 1930, D. P. 1930. 1. 161 ; 20 nov. 1931, D. P. 1932. 1. 16 et les notes contraires sous ces arrêts).

238. Cas dans lesquels la responsabilité de l'État est engagée à raison des fautes de service.

— La jurisprudence citée au *Traité* a été confirmée par de nombreux arrêts : c'est ainsi qu'il a été maintes fois jugé qu'en matière de police, la responsabilité de l'État et de ses succédanés n'est engagée que par une « faute lourde » du service, ou par une « faute manifeste et de particulière gravité ». Il en a été jugé ainsi, notamment, en matière de police des automobiles (accident arrivé au cours d'un examen pour l'obtention du per-

mis de conduire, Cons. d'Et. 31 oct. 1928, D. P. 1929. 3. 1) ; en matière de police des fêtes et rassemblements (accident au cours d'un feu d'artifice autorisé et tiré sans précautions suffisantes, Cons. d'Et. 26 nov. 1931, D. H. 1932. 56) ; en matière de police de la voirie et de la circulation (Cons. d'Et. 4 mars 1932, D. P. 1932. 3. 15, et 2 juin 1933, D. H. 1933. 433) ; de police des manifestations publiques (Cons. d'Et. 18 mars 1932, D. H. 1932. 288) ; de police des aliénés (Cons. d'Et. 23 janv. 1931, D. P. 1931. 3. 17, et 27 janv. 1933, D. H. 1933. 242).

L'Administration est responsable de ses fautes, même légères, lorsque le dommage a été causé par des actes de gestion proprement dite. Aux exemples cités au *Traité*, on peut ajouter : Cons. d'Et. 20 avr. 1934, (D. H. 1934. 305). Le service de l'aviation militaire est responsable d'une simple « fausse manœuvre » d'un de ses pilotes, ayant amené une collision et un accident mortel (Cons. d'Et. 2 févr. 1934, D. H. 1934. 168).

Mais à notre avis c'est par erreur que la jurisprudence administrative exige, en matière d'abus de procédures judiciaires commis par l'Administration dans le recouvrement des impôts, des fautes d'une gravité exceptionnelle pour que la responsabilité de la puissance publique soit engagée. L'Administration use ici des moyens que la loi accorde aux simples particuliers ; elle utilise les services judiciaires comme ils pourraient le faire ; elle doit être assujettie à la même responsabilité qu'eux (Cons. d'Et. 8 juill. 1932, D. P. 1932. 3. 69).

L'Administration, comme les particuliers, serait responsable en cas d'*abus du droit*. C'est ainsi qu'après avoir proclamé qu'en principe l'Administration coloniale a le droit d'interdire la continuation d'une exploitation contraire aux règles du régime minier aux colonies, le Conseil d'Etat a alloué à la Compagnie minière frappée de cette mesure une indemnité à raison de l'abus de droit commis par l'Administration en ordonnant l'arrêt « brusque et immédiat » de l'exploitation, alors que rien ne l'exigeait (Cons. d'Et. 22 nov. 1929, D. H. 1930. 55).

240. La responsabilité de l'État en matière de transports et de circulation automobile. — La jurisprudence du Conseil d'Etat en cette matière, parallèle à celle de la Cour de cassation en droit privé, a persisté et s'est précisée. Sa formule définitive paraît avoir été donnée par un arrêt du 29 juin 1934 (D. H. 1934. 497). Le Conseil d'Etat déclare, dans cet arrêt, que « les dangers de la circulation automobile doivent faire admettre une présomption de responsabilité à la charge du service public du fait du conducteur de l'automobile qui a causé l'accident ». Comme on le voit, le Conseil d'Etat ne rattache cette présomption ni à un texte du code civil, ni à un principe de droit. Il se fonde sur une idée d'équité : les dangers de la circulation automobile créent un risque social trop grand pour qu'il puisse peser sur le public sans compensation. Cette compensation est fournie par une présomption prétorienne de responsabilité à la charge de l'Etat.

Le Conseil d'Etat ajoute que « cette présomption ne peut être détruite que par la preuve que l'accident est imputable, soit à une faute de la victime, soit à un cas fortuit ou de force majeure ». La jurisprudence administrative rejoint ainsi celle de la Cour de cassation.

240 bis. Responsabilité de l'État en matière de circulation aérienne. — V. Le Goff, *Traité théorique et pratique de Droit Aérien*.

La jurisprudence, encore peu abondante en cette matière, s'orientera-t-elle en faveur de la présomption de responsabilité ? Le Conseil d'Etat ne paraît pas encore avoir pris nettement parti. Il reconnaît la responsabilité de l'Etat, qu'il y ait faute de service ou fait personnel de l'aviateur militaire (Cons. d'Et. 9 nov. 1928, D. P. 1929. 3. 1 ; 2 févr. 1934, D. H. 1934. 168).

L'article 53 de la loi du 31 mai 1924 édicte une présomption de responsabilité contre l'exploitant de l'aéronef ayant causé un dommage à autrui. Sur la question de savoir si ce texte est applicable aux aéronefs militaires, V. Trib. civ. Seine, 17 févr. 1930 (D. H. Somm., 1931. 13).

SECTION III

DES DIFFÉRENDS D'ORDRE PÉCUNIAIRE ENTRE L'ADMINISTRATION ET SES FONCTIONNAIRES OU PENSIONNÉS

246. Responsabilité de l'Administration envers ses fonctionnaires, à raison des révocations et autres mesures disciplinaires illégales ou injustes.

— Le Conseil d'Etat maintient, en principe, le droit, pour les fonctionnaires illégalement révoqués, de percevoir leur traitement et ses accessoires, depuis la date où ces agents ont été irrégulièrement privés de leur emploi, jusqu'à celle où leur situation aura été régularisée (Cons. d'Et. 9 déc. 1927, *Duigou*; 11 juill. 1928, *Thiaut*; 1^{er} mars 1929, D. H. 1929. 257). Il en est ainsi, tout au moins, pour les fonctionnaires qui ont un statut établi par l'autorité réglementaire (Cons. d'Et. 18 nov. 1932, *Lèbre*).

L'application stricte de cette règle eût pu conduire à des résultats injustes, dans le cas où la révocation, quoique irrégulière, a été provoquée par des fautes du fonctionnaire. En pareille circonstance, le Conseil d'Etat admet que l'indemnité résultant du rappel de solde ou de traitement peut être réduite ou même supprimée (Cons. d'Et. 1^{er} juill. 1925, *Alessandrini*, *Rec. Cons. d'Et.*, p. 626). La juridiction administrative avait d'abord limité ce correctif au cas où il s'agissait de fonctionnaires dépourvus d'un statut légal ou réglementaire; mais elle a, plus récemment, étendu cette jurisprudence même aux fonctionnaires pourvus d'un statut (Cons. d'Et. 9 avr. 1933, *Deberle*).

SECTION IV

DU RÈGLEMENT DES DETTES DE L'ÉTAT

259. Causes qui interrompent la déchéance quinquennale. — Le Conseil d'Etat a renoncé à sa jurisprudence rigoureuse, aux termes de laquelle la

citation devant un tribunal incompétent ne relève pas les parties de la déchéance quinquennale. Son arrêt du 25 mai 1928 (D. P. 1928. 3. 55, et la note) laissait prévoir une évolution à cet égard ; elle s'est réalisée dans un arrêt du 3 février 1932 (D. H. 1932. 168), où la haute Assemblée déclare, d'une façon générale, que l'action introduite devant un tribunal incompétent interrompt la déchéance quinquennale.

SECTION V

LE CONTENTIEUX DES IMPÔTS

262. Notions générales. — Depuis la publication du *Traité*, la législation des impôts directs, et spécialement des impôts cédulaires et de l'impôt général sur le revenu, a subi une série de modifications. Elle a été codifiée par le décret du 15 octobre 1926. Les lois du 27 décembre 1927, du 31 mars 1931 et du 31 mars 1932 ont successivement remanié le système sur des points assez importants.

264. Des demandes en dégrèvement. — Ce sont les plus importantes pour le contribuable. Nous en résumons les règles ci-dessous, pour donner une idée générale de l'état actuel de la législation sur ce point (V. l'exposé concis de la matière au *Guide Dalloz du contribuable*, n^{os} 713 et suiv.).

Les réclamations peuvent d'abord être faites à la mairie, où le contrôleur les examine au cours de ses tournées. Inscrites sur un livre, elles ne requièrent aucune forme spéciale, mais doivent être accompagnées, sous peine d'irrecevabilité, de l'avertissement reçu par le contribuable, ou d'un extrait du rôle délivré par le percepteur. En cas de rejet total ou partiel, le contribuable en est avisé par lettre. Il a alors un délai d'un mois pour produire sa réclamation dans les formes ordinaires. Si la réclamation est accueillie, l'intéressé en est également avisé, et sa cote est modifiée.

En dehors de ce procédé particulier, les réclamations sont normalement formées par demande sur papier libre (innovation de la loi du 31 mars 1932, art. 10) adressée au Directeur des contributions directes du département dont dépend le lieu de l'imposition. Elles doivent mentionner la contribution à laquelle elles s'appliquent et, si l'avertissement n'est pas produit, le numéro de l'article du rôle sous lequel figure cette contribution; elles exposent sommairement les faits, et les moyens sur lesquels la réclamation est fondée. Le contribuable indique, en outre, s'il entend bénéficier du sursis au paiement de la partie contestée de sa contribution (L. 27 déc. 1927, art. 15).

Si la réclamation est produite par un mandataire, celui-ci doit justifier de sa qualité par un mandat régulier, sur papier timbré et enregistré (à moins que ce mandat ne soit relatif à une cote inférieure à 30 fr.). Les avocats inscrits et les avoués dans leur ressort sont dispensés de procuration.

La demande doit être présentée dans les trois mois qui suivent celui de la mise en recouvrement des rôles (la formalité de la publication des rôles est supprimée). Toute demande prématurée ou tardive est irrecevable (V., pour les détails, le *Guide Dalloz du contribuable*, n° 719).

La demande est alors instruite par le contrôleur, et le Directeur statue, dans les six mois de la réclamation, qui est notifiée au contribuable par lettre recommandée avec avis de réception. Celui-ci, s'il n'a pas obtenu satisfaction, peut alors saisir le Conseil de préfecture. Il faut donc retenir que toute réclamation, pour être recevable devant le Conseil de préfecture, doit être précédée de la demande au Directeur des contributions directes.

La réclamation doit être enregistrée au greffe départemental du Conseil de préfecture dans le délai d'un mois à partir du jour où le contribuable a reçu notification de la décision du Directeur. Elle doit contenir les indications essentielles de cette décision, ou être accompagnée de la notification. Les règles relatives au

mandat sont les mêmes que pour la demande préalable. Puis le dossier est déposé au greffe départemental. Le réclamant en est avisé ; il est averti qu'un délai de dix jours lui est accordé pour prendre connaissance du dossier et formuler ses observations écrites. Il est, en outre, invité à faire connaître s'il entend présenter des explications orales.

Le Conseil de préfecture statue à huis clos lorsqu'il s'agit d'impôts sur les revenus (V., pour les applications de cette règle, sanctionnée par la nullité, Cons. d'Et. 15 mars 1928, D. H. 1928. 276) ; dans les autres cas, les débats et la décision sont publics.

Le pouvoir de statuer peut être délégué dans certaines conditions, conformément à l'article 8 du décret du 6 septembre 1926, à un conseiller unique, désigné par le président du Conseil de préfecture (V. *Traité*, n° 189, p. 346-347).

La loi du 28 février 1933 a introduit dans le contentieux des contributions directes une importante innovation, en ce qui concerne la cédule des professions libérales. Lorsqu'un contribuable relevant de cette cédule se trouve en désaccord avec le contrôleur pour la fixation de son bénéfice imposable, le litige est porté devant une commission de taxation, organe départemental présidé par un magistrat, assisté de fonctionnaires et d'un représentant de la profession (art. 39 des lois codifiées). La décision de la commission, qui est notifiée au contribuable, pourra être attaquée par celui-ci par voie de réclamation contentieuse, après l'établissement du rôle, mais à charge par lui d'apporter la preuve de son bénéfice réel (art. 59 à 62 des lois codifiées).

SECTION VI

LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL

274. Règles générales de compétence. — Le contentieux des élections aux conseils généraux relève

aujourd'hui des conseils de préfecture (décr.-loi 5 mai 1934).

276. Contestations relatives à l'éligibilité. —

Les instances que peut faire naître l'application de l'article 36 de la loi du 5 avril 1884, donnant mission au préfet d'exclure du Conseil municipal tout élu qui, pour une cause postérieure à sa nomination, se trouve dans un des cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévus par la loi, rentrent, par leur nature, dans le contentieux électoral. Le Conseil d'Etat en conclut aujourd'hui (après avoir autrefois jugé le contraire), que ces demandes, dans leur ensemble, relèvent du Conseil de préfecture. Tel sera le cas, par exemple, pour le recours formé par un électeur contre la décision préfectorale refusant de prononcer la démission d'office d'un conseiller atteint par une cause d'incompatibilité; et cela bien que l'article 36 de la loi municipale ne prévienne expressément le recours au Conseil de préfecture que de la part du conseiller déclaré démissionnaire d'office (Cons. d'Et. 6 nov. 1931, D. P. 1932. 3. 9 et la note J. Appleton). Logiquement, en effet, tous les litiges dépendant d'une même matière contentieuse doivent être portés devant le même juge. C'est à cette condition seulement que les constructions jurisprudentielles peuvent acquérir l'unité et la solidité nécessaires à la sécurité des justiciables. Le Conseil d'Etat a plus d'une fois, par voie prétorienne, réalisé une unité de juridiction que le législateur avait négligé d'imposer.

CHAPITRE II

LE CONTENTIEUX DE L'ANNULATION

SECTION I

LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

287. Définition et idée générale du recours. — Sur tout ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, V. R. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*.

§ 2. — CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DU RECOURS

I. — PREMIÈRE CONDITION : NATURE DE L'ACTE

295. Des recours contre les décrets portant règlement d'administration publique. — L'autorité judiciaire, dans les matières de sa compétence, suit, en ce qui concerne ces actes, la théorie du Conseil d'Etat : elle refuse d'appliquer, pour cause d'illégalité, et de sanctionner par des peines, les règlements d'administration publique qui auraient excédé le cadre de la délégation conférée par la loi au pouvoir exécutif (Crim. 18 mars 1932, D. H. 1932. 269).

296. Des actes qui échappent, par leur nature, au recours pour excès de pouvoir. I. Les actes judiciaires. — (V. le *Traité*, n° 166, et *suprà*, *eod. v°*).

Aux exemples cités au *Traité, adde* : Cons. d'Et. 17 mai 1933, *Avocats de Bordeaux* (demande en annulation d'une délibération de cour d'appel) ; 28 novembre 1930, *Crouzet* (pourvoi d'un greffier contre une décision par laquelle le garde des sceaux lui a prescrit de rembourser les frais touchés par lui à l'occasion de la réunion des conseils de famille des pupilles de la Nation).

297. II. Les actes législatifs. — (V. le *Traité*, n° 153, et *suprà, eod. v°*). Ainsi que nous l'avons dit plus haut, le Conseil d'Etat se reconnaît compétent aujourd'hui pour apprécier la légalité des décrets législatifs pris par le chef de l'Etat en matière coloniale (Cons. d'Et. 22 déc. 1933, D. H. 1934. 72).

En ce qui concerne les décrets-lois de l'époque contemporaine, pris sur l'invitation du Parlement et soumis à sa ratification, V. l'étude que nous en avons faite *suprà*, n° 153.

303. C. Silence gardé par l'Administration ; Applications jurisprudentielles. — En vertu du décret du 8 septembre 1934, le délai du recours contre le silence gardé par l'Administration est limité à deux mois après l'expiration de la période de silence de quatre mois, lorsque ce recours est introduit devant le Conseil de préfecture par un agent départemental ou communal contre une décision individuelle lui faisant grief (V. *suprà*, n° 193).

II. — DEUXIÈME CONDITION : QUALITÉ POUR AGIR

305. Nécessité d'un intérêt. — C'est au défaut d'intérêt qu'il faut rattacher la règle d'après laquelle le supérieur hiérarchique n'a pas qualité pour déférer au Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir, l'acte d'une autorité qui lui est subordonnée (Cons. d'Et. 21 oct. 1932, D. H. 1932. 577 ; D. P. 1933. 3. 44). Comme le dit l'annotateur de cet arrêt, « c'est là une règle de bon sens, inhérente à l'essence même du pouvoir hiérarchique ; dès l'ins-

tant qu'une autorité supérieure est investie du droit d'annuler ou de réformer la décision d'une autorité inférieure, — et ce, non seulement pour illégalité, mais encore pour simple inopportunité, — il est inutile, pour ne pas dire absurde, de lui ouvrir la voie du recours contentieux. Il n'en va pas de même, et pour des motifs exactement inverses, s'agissant des actes des autorités décentralisées soumises au contrôle de tutelle du pouvoir central » (V. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 129 ; Cons. d'Et. 24 nov. 1911, D. P. 1913. 3. 149).

307. L'intérêt doit être personnel. — Les membres des corps élus ont un certain nombre de prérogatives personnelles. A cet égard, leur intérêt ne se confond pas avec celui de la personne morale qu'ils représentent ou du corps dont ils font partie. Ils peuvent donc se pourvoir personnellement, sans délibération dudit corps, contre les actes qui violeraient leurs prérogatives personnelles. C'est ainsi que le maire peut, sans délibération du Conseil municipal, demander au Conseil d'Etat l'annulation des actes qui portent atteinte à ses pouvoirs propres (Cons. d'Et. 30 déc. 1927, *maire de Pornichet*).

Le Conseil d'Etat applique d'un façon assez large et libérale la notion de l'intérêt personnel. C'est ainsi qu'il reconnaît qualité à un syndicat d'initiative, dans les attributions duquel rentrent l'assainissement d'une ville et le développement de celle-ci comme station de tourisme, pour demander l'annulation d'un arrêté préfectoral autorisant l'installation d'un établissement insalubre (Cons. d'Et. 25 juill. 1930, D. H. 1930. 513) ; et qu'il autorise également les fonctionnaires des administrations publiques à se pourvoir contre les nominations illégales, lorsqu'elles sont de nature à leur porter préjudice, soit en retardant leur avancement, soit en leur donnant des concurrents irrégulièrement nommés (Cons. d'Et. 25 nov. 1932, D. H. 1933. 25). C'est ainsi qu'ils ont qualité pour demander l'annulation des nominations, soit à un grade supérieur au leur,

soit à la classe dont ils font partie, soit même à une classe inférieure, dans le cas où une promotion à cette dernière permettrait au bénéficiaire de venir les concurrencer pour un avancement ultérieur.

308. Recours des contribuables. — Le Conseil d'Etat continue à juger que les contribuables n'ont qualité pour demander l'annulation des mesures administratives qui ont une répercussion sur les finances publiques, qu'autant que ces mesures visent les finances de la commune ou du département, mais non celles de l'Etat (Cons. d'Et. 13 févr. 1930, D. H. 1930. 255).

III. — TROISIÈME CONDITION : FORMES ET DÉLAIS DU RECOURS

313. Délai du recours. — Le Conseil d'Etat continue à juger qu'une décision administrative ne peut être rapportée pour cause d'illégalité, lorsqu'elle a créé des droits, que pendant les délais au cours desquels un recours pour excès de pouvoir serait possible, mais non après l'expiration de ces délais (Cons. d'Et. 4 juill. 1934, *Labrunie*).

La légalité d'un acte réglementaire, après l'expiration des délais du recours pour excès de pouvoir, peut encore être contestée à l'occasion de recours formés contre les actes administratifs intervenus en exécution du règlement (Cons. d'Et. 29 juin 1928, D. P. 1929. 3. 3).

315. Des cas dans lesquels le délai court à dater d'une publication. — V., pour l'application des principes posés au *Traité* : Cons. d'Et. 8 févr. 1929 (D. P. 1932. 3. 7).

317. Des cas où le recours pour excès de pouvoir est précédé d'un recours hiérarchique. — A l'exercice du recours hiérarchique, qui interrompt la déchéance, la jurisprudence assimile la citation de l'Administration devant un juge incompétent. L'effet interruptif se prolonge alors jusqu'à la notification de la décision

d'incompétence par l'Administration à l'intéressé (Cons. d'Et. 25 mai 1928, D. P. 1928. 3. 55, et la note). Mais si, à la suite d'une première décision d'incompétence, le demandeur exerce un nouveau recours devant une seconde juridiction également incompétente, l'effet interruptif est épuisé et un nouveau recours contentieux serait irrecevable (Cons. d'Et. 11 avr. 1930, D. P. 1930. 3. 25 et la note).

Le recours hiérarchique interromprait la déchéance, même s'il avait été, par erreur, adressé à un ministre incompétent (Cons. d'Et. 18 janv. 1929, D. H. 1929. 103-104).

IV. — QUATRIÈME CONDITION : ABSENCE DE RECOURS PARALLÈLE

324. Le recours parallèle devant les tribunaux judiciaires. — Le droit qu'ont les contribuables de faire constater par les tribunaux judiciaires l'illégalité des actes administratifs instituant des taxes indirectes, ne les prive pas de la faculté de poursuivre directement devant le Conseil d'Etat l'annulation de ces actes, par la voie du recours pour excès de pouvoir. Aux applications de cette règle, citées au *Traité*, adde : Cons. d'Et. 16 mai 1930 (D. H. 1930. 415).

§ 3. — VICES CONSTITUTIFS DE L'EXCÈS DE POUVOIR

II. — VIOLATION DES FORMES

331. Omission des formes prescrites. — On a abusé, au cours des dernières années, des modifications aux actes administratifs par voie de simples *errata* au *Journal officiel*. Lorsque ces *errata* ne se bornent pas à rectifier des erreurs purement matérielles, telles que des fautes d'impression, ils constituent eux-mêmes des actes illégaux, annulables par la voie du recours pour excès de pouvoir : Cons. d'Et. 29 juin 1934 (D. H.

1934. 480). Le principal motif de cet arrêt est intéressant à citer :

« Considérant qu'il résulte de l'examen de la minute du décret du 8 août 1930 que ce décret ne comportait pas de hors classe dans l'emploi de directeur des services vétérinaires départementaux ; que la création de cette classe ne pouvait être effectuée par la voie d'un *erratum* inséré au *Journal officiel* et qu'il n'appartenait qu'à un nouveau décret portant la signature du chef de l'Etat et le contreseing des ministres intéressés de procéder à cette modification du décret du 8 août 1930... »

332. Du vice de forme résultant de la non-communication préalable du dossier en cas de poursuites disciplinaires. — La communication du dossier au fonctionnaire inculpé n'entraîne pas nécessairement pour celui-ci le droit de s'en faire délivrer copie. Il n'a droit qu'à une communication visuelle (Cons. d'Et. 22 mai 1908, 2^e espèce, D. P. 1910. 3. 14 ; 14 janv. 1910, *Kuentzmann, Rec. Cons. d'Et.*, p. 24 ; 27 déc. 1912, *Lollivier, Rec. Cons. d'Et.*, p. 1241). Il suffit qu'il ait eu « toute liberté de compulsier » son dossier (Cons. d'Et. 20 mars 1926, *Chassigneux, Rec. Cons. d'Et.*, p. 1405, table).

Un arrêt du Conseil d'Etat (23 oct. 1931, *Arceau, D. P. 1931. 3. 57*) en a conclu que la communication du dossier pouvait être refusée au défenseur de l'inculpé. Cette solution apparaît comme trop rigoureuse, surtout lorsque le défenseur est un avocat régulièrement inscrit. La défense de l'inculpé peut en être inutilement gênée (V. la note J. Appleton sous cet arrêt).

La communication préalable du dossier n'est obligatoire que dans les cas énumérés par la loi, à savoir : 1^o les mesures disciplinaires ; 2^o le déplacement d'office ; 3^o le retard d'avancement à l'ancienneté. Cette communication n'est pas obligatoire lorsque le fonctionnaire est écarté temporairement ou définitivement de l'Administration pour une autre cause, par exemple pour cause d'incompatibilité avec l'exercice d'une autre profession

(Cons. d'Et. 9 mai 1928, *Laquière*, D. P. 1929. 3. 26, et la note).

335. Quelles autorités ont le pouvoir de prescrire des formalités dont la violation entraîne nullité? — Dans une espèce assez curieuse, le Conseil d'Etat a jugé que le ministre de l'Instruction Publique excède ses pouvoirs en retirant à un élève la bourse scolaire qui lui avait été accordée, par le motif que des déclarations inexactes touchant la situation de fortune auraient été faites lors de l'obtention de la bourse, alors que ce retrait a été prononcé sans une procédure contradictoire permettant au père de l'élève de présenter ses moyens de défense (Cons. d'Et. 17 janv. 1930, D. H. 1930. 120). En l'espèce, cette procédure contradictoire préalable n'était prescrite par aucune disposition législative ou réglementaire. Le Conseil d'Etat a estimé que le droit de défense résulte d'une prescription du droit naturel, dont l'observation est obligatoire indépendamment de toute consécration précise par le droit positif.

III. — VIOLATION DE LA LOI

340. Cas où l'intérêt du demandeur est tiré d'un droit. — 2^o *Atteintes aux droits résultant de fonctions, grades ou titres* (*Traité*, p. 612). — V., pour les applications, toujours nombreuses, Cons. d'Et. 6 et 27 mai 1927 (D. P. 1928. 3. 1 et la note J. Appleton).

3^o *Atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie.* — Il a été jugé, en ce sens, que, s'il appartient au maire de fixer les conditions que doivent remplir les compteurs d'eau pour être admis en service, il ne peut, sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, décider que tous les usagers doivent se procurer des compteurs d'une marque déterminée, vendue par une seule société dénommée à l'arrêté, alors que cette mesure n'est pas indispensable pour assurer le bon fonctionnement du service public (Cons. d'Et. 11 mai 1928, *Mehaignery et Mouroux*).

7° *Retrait de décisions ayant créé des droits.* — Cependant l'Administration conserve toujours la faculté de rétracter un acte illégal, pendant le délai où il pourrait être attaqué par la voie contentieuse (V. *Traité*, n° 313, et *Suppl.*, *ead.* v° ; Cons. d'Et., 4 juill. 1934, *Labrunie*).

342. De l'erreur de fait. — V., pour le développement de la jurisprudence en cette matière, Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12^e édit., p. 450-451.

Le Conseil d'Etat va maintenant assez loin dans l'appréciation des faits, lorsque la décision attaquée se fonde sur des motifs dont la validité dépend de cette appréciation. C'est ainsi qu'après avoir constaté que, dans l'exercice de ses pouvoirs de police en matière de réunions publiques, le maire doit concilier cet exercice avec le respect de la liberté de réunion, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté d'un maire interdisant une conférence littéraire, en constatant que « l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre » (Cons. d'Et. 19 mai 1933, *René Benjamin*).

IV. — DÉTOURNEMENT DE POUVOIR

346. Exemples jurisprudentiels : police de la voirie. — V., pour l'application du principe d'après lequel l'Administration ne peut fonder son refus d'une permission de voirie sur des considérations étrangères à la sauvegarde des intérêts généraux, Cons. d'Et., 1^{er} mars 1929 (D. P. 1929. 3. 29).

348. Décisions inspirées par l'esprit de parti ou les intérêts privés. — V., pour les fréquentes applications des règles exposées au *Traité* : Cons. d'Et. 6 déc. 1929 (D. H. 1930. 57) ; 10 nov. 1932, *Société Saint-Louis* ; 21 févr. 1934, *Fournier*.

Le Conseil d'Etat a eu à intervenir, en vertu des

mêmes principes, en matière de nominations anticipées à un emploi non encore vacant, qui avaient donné lieu à de graves abus de favoritisme. Il a jugé que si les autorités administratives peuvent être amenées à procéder à des nominations anticipées qui ne devront recevoir leur effet qu'à l'époque où s'ouvriront les vacances qu'elles sont destinées à remplir, cette pratique, qui ne trouve sa justification juridique que dans les nécessités du service et le souci d'assurer son fonctionnement dans les meilleures conditions possibles, cesse d'être légale lorsque son emploi a uniquement pour but d'assurer d'avance à des fonctionnaires la possession de certains grades. En conséquence il a annulé des nominations anticipées, faites longtemps avant la date à laquelle elles devaient prendre effet, sans qu'aucun motif tiré des nécessités du service puisse être invoqué et dans le but unique de pourvoir certains agents de grades qu'ils n'avaient pas encore le droit de détenir (Cons. d'Et. 11 et 13 mars 1931, D. H. 1931. 288-289).

§ 4. — INSTRUCTION ET JUGEMENT DU RECOURS; EFFETS DE LA DÉCISION

350. Intervention. — Par application du principe que le fonctionnaire dont l'acte est attaqué ne peut intervenir devant le Conseil d'Etat pour défendre cet acte, il a été jugé que le préfet n'est pas recevable à intervenir pour défendre au pourvoi dirigé contre un de ses arrêtés (Cons. d'Et. 29 juin 1928, D. P. 1929. 3. 3). Cf. sur cette question Dalloz, *Rép. prat.*, v^o *Conseil d'Etat*, n^{os} 1895 et suiv.).

354. Exécution de l'arrêt du Conseil d'État. — Le Conseil d'Etat s'est appliqué, depuis quelques années, à tracer à l'Administration active les règles suivant lesquelles elle doit reconstituer la carrière des fonctionnaires qui ont été lésés par des nominations, promotions, mises à la retraite ou révocations illégales.

Aux arrêts cités au *Traité, adde*, sur ce point : Cons. d'Et. 3 mars 1933 (D. P. 1933. 3. 45).

En ce qui concerne les réparations pécuniaires allouées en pareil cas, notamment sous forme de rappel de traitement, le Conseil d'Etat, sans distinguer désormais entre les fonctionnaires qui ont un statut et ceux qui n'en ont pas, se borne à leur accorder pour le passé, en cas de révocation ou de mise en congé irrégulière, une indemnité variable suivant les circonstances, en tenant compte, notamment, des services faits, des fautes commises et de l'ensemble des faits, de la cause (Cons. d'Et. 7. avr. 1933, *Deberle*).

CHAPITRE III

LE CONTENTIEUX DE L'INTERPRÉTATION

SECTION I

RECOURS EN INTERPRÉTATION PROPREMENT DIT

358. Conditions nécessaires à l'exercice du recours. — Aux trois conditions énumérées au *Traité*, il y a lieu d'en ajouter une quatrième : il faut, pour que la question préjudicielle d'interprétation se pose, que l'interprétation de l'acte administratif invoqué à l'appui d'une prétention produite devant l'autorité judiciaire soit indispensable à la solution du litige. Si cette solution peut être donnée en dehors de l'acte administratif invoqué, il n'y a pas lieu à interprétation préjudicielle (Trib. confl. 20 nov. 1933, D. H. 1934. 72).

SECTION II

RECOURS PRÉJUDICIEL EN APPRÉCIATION DE VALIDITÉ

362. Compétence et effets du recours. — La Chambre criminelle de la Cour de cassation, contrairement à l'opinion généralement enseignée, décide que la déclaration incidente d'illégalité, rendue par le Conseil d'Etat sur recours préjudiciel en appréciation de validité, produit le même effet absolu que l'annulation

directe à la suite d'un recours pour excès de pouvoir, tout au moins lorsqu'il s'agit d'un règlement de police sanctionné par une peine. L'acte ainsi jugé illégal perd toute efficacité, à l'égard de tous, et aucune peine ne peut désormais être appliquée aux contrevenants (Crim. 4 déc. 1930, Gautrand, D. P. 1931. 1. 33, et la note J. Appleton).

CHAPITRE IV

LE CONTENTIEUX DE LA RÉPRESSION

364-365. Compétence en matière de contraventions de grande voirie. — Le décret-loi du 28 décembre 1926 a attribué compétence aux tribunaux judiciaires pour la répression des infractions commises sur les routes et chemins. Le Conseil de préfecture n'a donc plus à en connaître.

Mais il reste compétent pour la répression des infractions commises sur les autres dépendances du domaine public faisant partie de la grande voirie ou assimilées à celle-ci ; par exemple en matière de voirie fluviale et sur les chemins de halage en dépendant (Cons. d'Et. 10 mars 1933, *Gascard*) ; ou en matière de lignes télégraphiques et téléphoniques (Cons. d'Et. 20 oct. 1933, D. H. 1934. 41).



TABLE ALPHABÉTIQUE



A

- Accidents de personnes causés par les travaux publics**, 230.
- Actes administratifs**, 56 s.
- Actes de gouvernement**, 157 s.
 - Actes diplomatiques, 162.
 - Actes parlementaires, 159.
- Actes judiciaires**, 166, 296.
- Actes législatifs**, 153 s., 297.
- Actes réglementaires.**
 - Interprétation, 56-57.
 - Légalité (appréciation), 56-57.
- Action en justice.**
 - Demande connexe, 70.
 - Demande incidente, 70.
 - Demande reconventionnelle, 70.
- Affectations**, 119.
- Arbitrage**, 211.
- Autorisation de plaider**, 207.
- Autorités administratives et judiciaires.**
 - Indépendance réciproque, 72.

C

- Communes.** V. *Départements, communes, établissements publics.*
- Conflits.**
 - Cas exceptionnel, 46 bis.
 - Juridictions où il n'est pas possible, 28.

Conseil d'État

- Attributions, 176.
- Organisation, 169.
- Procédure, 182 s.
- Voies de recours, 185.

Conseils de préfecture

- Attributions, 191.
- Procédure, 193.
- Réforme de 1926, 189.
- Réforme de 1934, 189 bis.

Contentieux de l'annulation

287 s.

Contentieux de l'interprétation

358 s.

Contentieux de pleine juridiction

209 s.

Contentieux de la répression

364-365.

Contrats.

- Affectations domaniales, 119.
- Contrats de droit public, 62, 107.
- Contrats de droit privé, 70, 100.
- Contrats de droit commun en vue des services publics, 112.
- Offres de concours, 109.
- Ravitaillement civil, 108.

D

Déchéance quinquennale

Départements, communes, établissements publics.

- Règles de compétence, 60, 112.

Domaine public.

- Compétence, 84.

Dommmages causés par les travaux publics, 219 s.
 Conditions du droit à indemnité, 225.
 Entretien (Défaut d'), 222.
 Fonctionnement de l'ouvrage achevé, 221.
 Faits d'exploitation, 221.
 Inexécution de travaux, 222.
 Occupations temporaires, 224.
 Personnes (Accidents de), 230 s.

Droits individuels, 5, 73 s.
 Compétence, 73 s.
 Liberté individuelle, 75.
 Naturalisation, 74.

E

Élections, 274 s.

Énergie électrique.
 Compétence, 89.

Établissements publics. V. *Départements, communes, établissements publics*.

Excès de pouvoir (Recours pour), 287 s.
 Actes judiciaires, 296.
 Actes législatifs, 297.
 Actes réglementaires, 295, 307.
 Contribuables, 308.
 Délais, 313 s.
 Détournement de pouvoir, 346 s.
 Erreur de fait, 342.
 Fonctionnaires, non-communication du dossier, 332.
 Intérêt pour agir, 305.
 Intervention, 350.
 Omission des formes, 331.
 Recours hiérarchique préalable, 317.
 Recours parallèle, 324.
 Silence gardé par l'Administration, 303.
 Violation de la loi, 340.

F

Fonctionnaires publics.
 Communication obligatoire du dossier, 332.

Ne sont pas des préposés dans le sens de l'art. 1384 C. civ., 233.

Responsabilité de l'Etat envers ses fonctionnaires, 246.

Responsabilité des fonctionnaires, 125 s.

Révocations et mesures disciplinaires, 246.

Force hydraulique.

Compétence, 89.

I

Impôts directs, 262 s.

Demandes en dégrèvement, 264.

Impôts indirects.

Compétence administrative, 148.

Compétence judiciaire, 147.

Imprévision (Théorie de l'), 212.

Interprétation (Recours préjudiciel en), 358.

Appréciation préjudicielle de la validité de l'acte, 362.

J

Juridiction administrative.

Interdiction d'empiéter sur l'Administration active, 51.

Justice retenue, 50.

L

Liberté individuelle. V. *Droits individuels*.

Lois. V. *Actes législatifs*.

M

Marchés de fournitures, 111.

Marchés de travaux publics, 209 s.

Arbitrage, 211.

Compétence du conseil de préfecture, 209.

- Imprévision (Théorie de l'), 212.
Sanctions, 213.
- Maroc**, 149.
- Mémoire préalable**, 207.
- N**
- Naturalisation**. V. *Droits individuels*.
- O**
- Occupations temporaires**. V. *Dommmages*.
- P**
- Pays sous mandat**, 149, 162.
- Possession**. V. *Propriété*.
- Propriété**.
Compétence, 79.
Domaine public, 84.
Expropriation, 85.
Force hydraulique et énergie, 89.
Possession, 82.
Réquisitions militaires, 88.
- R**
- Recours gracieux**.
Effets, 22.
- Référés**.
Séparation des pouvoirs, 12.
- Responsabilité extracontractuelle**
de l'Administration, 140 s.,
219 s., **232** s.
Aviation, 240 *bis*.
Circulation automobile, 240.
Compétence administrative, 140.
Compétence judiciaire, 144.
Fautes de service, 238.
- Responsabilité des fonctionnaires**,
125, 126, 127.
Fait personnel, faute de service,
126-127.
Recours de l'Administration, 136,
137.
- S**
- Service public**.
Influence de cette notion sur la
compétence, 59.
- T**
- Travaux publics**.
Dommages, 219 s.
Marchés, 209 s.
Offres de concours, 109.
- Tunisie**, 149.
- V**
- Valeur du système français**, 4.



44921. — TOURS , IMPR. MAME
