**GRANDS ARRETS DU DROIT ADMINISTRATIF**

**ARRET BLANCO**

|  |
| --- |
| **Tribunal des conflits - 8 février 1873** - Blanco - 1er supplt - Rec. Lebon p. 61 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00012**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Mercier, Rapporteur M. David, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 8 février 1873**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'exploit introductif d'instance, du 24 janvier 1872, par lequel Jean Blanco a fait assigner, devant le tribunal civil de Bordeaux, l'Etat, en la personne du préfet de la Gironde, Adolphe Jean, Henri Bertrand, Pierre Monet et Jean Vignerie, employés à la manufacture des tabacs, à Bordeaux, pour, attendu que, le 3 novembre 1871, sa fille Agnès Blanco, âgée de cinq ans et demi, passait sur la voie publique devant l'entrepôt des tabacs, lorsqu'un wagon poussé de l'intérieur par les employés susnommés, la renversa et lui passa sur la cuisse, dont elle a dû subir l'amputation ; que cet accident est imputable à la faute desdits employés, s'ouïr condamner, solidairement, lesdits employés comme co-auteurs de l'accident et l'Etat comme civilement responsable du fait de ses employés, à lui payer la somme de 40,000 francs à titre d'indemnité ; Vu le déclinatoire proposé par le préfet de la Gironde, le 29 avril 1872 ; Vu le jugement rendu, le 17 juillet 1872, par le tribunal civil de Bordeaux, qui rejette le déclinatoire et retient la connaissance de la cause, tant à l'encontre de l'Etat qu'à l'encontre des employés susnommés ; Vu l'arrêté de conflit pris par le préfet de la Gironde, le 22 du même mois, revendiquant pour l'autorité administrative la connaissance de l'action en responsabilité intentée par Blanco contre l'Etat, et motivé : 1° sur la nécessité d'apprécier la part de responsabilité incombant aux agents de l'Etat selon les règles variables dans chaque branche des services publics ; 2° sur l'interdiction pour les tribunaux ordinaires de connaître des demandes tendant à constituer l'Etat débiteur, ainsi qu'il résulte des lois des 22 décembre 1789, 18 juillet, 8 août 1790, du décret du 26 septembre 1793 et de l'arrêté du Directoire du 2 germinal an 5 ; Vu le jugement du tribunal civil de Bordeaux, en date du 24 juillet 1872, qui surseoit à statuer sur la demande ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an 3 ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 et la loi du 24 mai 1872 ; Considérant que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet du département de la Gironde, représentant l'Etat, a pour objet de faire déclarer l'Etat civilement responsable, par application des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, du dommage résultant de la blessure que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers employés par l'administration des tabacs ; Considérant que 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, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'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 ; Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit en date du 22 juillet 1872 est confirmé. Article 2 : Sont considérés comme non avenus, en ce qui concerne l'Etat, l'exploit introductif d'instance du 24 janvier 1872 et le jugement du tribunal civil de Bordeaux du 17 juillet de la même année. Article 3 : Transmission de la décision au garde des sceaux pour l'exécution. | |       **Analyse du Conseil d'Etat**  Par l’arrêt *Blanco* , le Tribunal des conflits consacre à la fois la [responsabilité de l’État](http://lexinter.net/JPTXT/responsabilite_de_l'etat.htm) à raison des dommages causés par des [services publics](http://lexinter.net/JPTXT/services_publics.htm) et la compétence de la juridiction administrative pour en connaître.  Une enfant avait été renversée et blessée par un wagonnet d’une manufacture de tabac, exploitée en régie par l’État. Le père avait saisi les tribunaux judiciaires pour faire déclarer l’État civilement responsable du dommage, sur le fondement des articles 1382 à 1384 du code civil. Le conflit fut élevé et le Tribunal des conflits attribua la compétence pour connaître du litige à la juridiction administrative.  L’arrêt *Blanco* consacre ainsi la responsabilité de l’État, mettant fin à une longue tradition d’irresponsabilité, qui ne trouvait d’exceptions qu’en cas de responsabilité contractuelle ou d’intervention législative, telle la loi du 28 pluviôse an VIII pour les dommages de travaux publics. Il soumet toutefois cette responsabilité à un régime spécifique, en considérant que la responsabilité qui peut incomber à l’État du fait du service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil pour les rapports de particulier à particulier. La nécessité d’appliquer un régime spécial, justifié par les besoins du service public, est ainsi affirmée. Le corollaire de l’existence de règles spéciales réside dans la compétence de la juridiction administrative pour connaître de cette responsabilité, en application de la loi des 16 et 24 août 1790, qui interdit aux tribunaux judiciaires de "troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs". Au-delà même de la responsabilité, l’arrêt reconnaît le service public comme le critère de la compétence de la juridiction administrative, affirme la spécificité des règles applicables aux services publics et établit un lien entre le fond du droit applicable et la compétence de la juridiction administrative.  Si l’arrêt *Blanco* est à bien des égards fondateur du droit administratif, l’évolution ultérieure de la jurisprudence doit conduire à nuancer les règles qu’il dégage en matière de répartition des compétences. Le service public n’est plus un critère absolu de la compétence du juge administratif : en particulier, les litiges relatifs à des services publics industriels et commerciaux relèvent en principe de la juridiction judiciaire (voir [T.C. 22 janvier 1921,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_societe_commerciale_de_l'ouest_africain.htm) *Société commerciale de l’Ouest africain* , p. 91). Or la transformation du service des tabacs et des allumettes en entreprise publique en a fait un service public à caractère industriel et commercial, de telle sorte qu’une solution différente serait aujourd’hui appliquée à l’espèce. Pour ce qui est des services publics gérés par des personnes privées, il est nécessaire que le dommage résulte à la fois de l’accomplissement d’un service public et de l’exercice d’une prérogative de puissance publique (par ex. : [23 mars 1983,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_bureau_veritas.htm) S.A. Bureau Véritas et autres, p. 133). Enfin, la loi modifie parfois dans certains domaines la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, telle la loi du 31 décembre 1957 transférant aux tribunaux judiciaires le contentieux des dommages de toute nature causés par des véhicules, au nombre desquels devrait être compté le wagonnet de l’affaire *Blanco*.  Le droit de la responsabilité administrative, depuis l’arrêt *Blanco* , s’est construit sur un fondement essentiellement jurisprudentiel, de façon autonome par rapport au droit civil. Il ne s’ensuit toutefois pas que les solutions dégagées par le juge administratif soient radicalement différentes de celles dégagées par le juge judiciaire, ni que le code civil ou les principes dont il s’inspire ne s’appliquent jamais à la responsabilité administrative, comme le montre la responsabilité décennale des constructeurs. Et si la principale spécificité du droit administratif résidait au départ dans l’absence de caractère général et absolu de la responsabilité de l’État, celle-ci a été reconnue de plus en plus largement, y compris en l’absence de faute, que ce soit sur le terrain du risque ou sur celui de la rupture d’égalité devant les charges publiques. Il en résulte un régime dans certains cas plus favorable aux victimes que le droit civil, par exemple en matière de responsabilité médicale ([Ass. 9 avril 1993](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_bianchi.htm), *Bianchi* , p. 127). |

[**CONCLUSIONS DAVID**](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_david1.htm)

René Chapus, « Signification de l'arrêt Blanco », in *L'administration et son juge*, PUF, 1999

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00012**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Mercier, Rapporteur M. David, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 8 février 1873**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'exploit introductif d'instance, du 24 janvier 1872, par lequel Jean Blanco a fait assigner, devant le tribunal civil de Bordeaux, l'Etat, en la personne du préfet de la Gironde, Adolphe Jean, Henri Bertrand, Pierre Monet et Jean Vignerie, employés à la manufacture des tabacs, à Bordeaux, pour, attendu que, le 3 novembre 1871, sa fille Agnès Blanco, âgée de cinq ans et demi, passait sur la voie publique devant l'entrepôt des tabacs, lorsqu'un wagon poussé de l'intérieur par les employés susnommés, la renversa et lui passa sur la cuisse, dont elle a dû subir l'amputation ; que cet accident est imputable à la faute desdits employés, s'ouïr condamner, solidairement, lesdits employés comme co-auteurs de l'accident et l'Etat comme civilement responsable du fait de ses employés, à lui payer la somme de 40,000 francs à titre d'indemnité ; Vu le déclinatoire proposé par le préfet de la Gironde, le 29 avril 1872 ; Vu le jugement rendu, le 17 juillet 1872, par le tribunal civil de Bordeaux, qui rejette le déclinatoire et retient la connaissance de la cause, tant à l'encontre de l'Etat qu'à l'encontre des employés susnommés ; Vu l'arrêté de conflit pris par le préfet de la Gironde, le 22 du même mois, revendiquant pour l'autorité administrative la connaissance de l'action en responsabilité intentée par Blanco contre l'Etat, et motivé : 1° sur la nécessité d'apprécier la part de responsabilité incombant aux agents de l'Etat selon les règles variables dans chaque branche des services publics ; 2° sur l'interdiction pour les tribunaux ordinaires de connaître des demandes tendant à constituer l'Etat débiteur, ainsi qu'il résulte des lois des 22 décembre 1789, 18 juillet, 8 août 1790, du décret du 26 septembre 1793 et de l'arrêté du Directoire du 2 germinal an 5 ; Vu le jugement du tribunal civil de Bordeaux, en date du 24 juillet 1872, qui surseoit à statuer sur la demande ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an 3 ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 et la loi du 24 mai 1872 ; Considérant que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet du département de la Gironde, représentant l'Etat, a pour objet de faire déclarer l'Etat civilement responsable, par application des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, du dommage résultant de la blessure que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers employés par l'administration des tabacs ; Considérant que 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, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'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 ; Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit en date du 22 juillet 1872 est confirmé. Article 2 : Sont considérés comme non avenus, en ce qui concerne l'Etat, l'exploit introductif d'instance du 24 janvier 1872 et le jugement du tribunal civil de Bordeaux du 17 juillet de la même année. Article 3 : Transmission de la décision au garde des sceaux pour l'exécution. | |       **Analyse du Conseil d'Etat**  Par l’arrêt *Blanco* , le Tribunal des conflits consacre à la fois la [responsabilité de l’État](http://lexinter.net/JPTXT/responsabilite_de_l'etat.htm) à raison des dommages causés par des [services publics](http://lexinter.net/JPTXT/services_publics.htm) et la compétence de la juridiction administrative pour en connaître.  Une enfant avait été renversée et blessée par un wagonnet d’une manufacture de tabac, exploitée en régie par l’État. Le père avait saisi les tribunaux judiciaires pour faire déclarer l’État civilement responsable du dommage, sur le fondement des articles 1382 à 1384 du code civil. Le conflit fut élevé et le Tribunal des conflits attribua la compétence pour connaître du litige à la juridiction administrative.  L’arrêt *Blanco* consacre ainsi la responsabilité de l’État, mettant fin à une longue tradition d’irresponsabilité, qui ne trouvait d’exceptions qu’en cas de responsabilité contractuelle ou d’intervention législative, telle la loi du 28 pluviôse an VIII pour les dommages de travaux publics. Il soumet toutefois cette responsabilité à un régime spécifique, en considérant que la responsabilité qui peut incomber à l’État du fait du service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil pour les rapports de particulier à particulier. La nécessité d’appliquer un régime spécial, justifié par les besoins du service public, est ainsi affirmée. Le corollaire de l’existence de règles spéciales réside dans la compétence de la juridiction administrative pour connaître de cette responsabilité, en application de la loi des 16 et 24 août 1790, qui interdit aux tribunaux judiciaires de "troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs". Au-delà même de la responsabilité, l’arrêt reconnaît le service public comme le critère de la compétence de la juridiction administrative, affirme la spécificité des règles applicables aux services publics et établit un lien entre le fond du droit applicable et la compétence de la juridiction administrative.  Si l’arrêt *Blanco* est à bien des égards fondateur du droit administratif, l’évolution ultérieure de la jurisprudence doit conduire à nuancer les règles qu’il dégage en matière de répartition des compétences. Le service public n’est plus un critère absolu de la compétence du juge administratif : en particulier, les litiges relatifs à des services publics industriels et commerciaux relèvent en principe de la juridiction judiciaire (voir [T.C. 22 janvier 1921,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_societe_commerciale_de_l'ouest_africain.htm) *Société commerciale de l’Ouest africain* , p. 91). Or la transformation du service des tabacs et des allumettes en entreprise publique en a fait un service public à caractère industriel et commercial, de telle sorte qu’une solution différente serait aujourd’hui appliquée à l’espèce. Pour ce qui est des services publics gérés par des personnes privées, il est nécessaire que le dommage résulte à la fois de l’accomplissement d’un service public et de l’exercice d’une prérogative de puissance publique (par ex. : [23 mars 1983,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_bureau_veritas.htm) S.A. Bureau Véritas et autres, p. 133). Enfin, la loi modifie parfois dans certains domaines la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, telle la loi du 31 décembre 1957 transférant aux tribunaux judiciaires le contentieux des dommages de toute nature causés par des véhicules, au nombre desquels devrait être compté le wagonnet de l’affaire *Blanco*.  Le droit de la responsabilité administrative, depuis l’arrêt *Blanco* , s’est construit sur un fondement essentiellement jurisprudentiel, de façon autonome par rapport au droit civil. Il ne s’ensuit toutefois pas que les solutions dégagées par le juge administratif soient radicalement différentes de celles dégagées par le juge judiciaire, ni que le code civil ou les principes dont il s’inspire ne s’appliquent jamais à la responsabilité administrative, comme le montre la responsabilité décennale des constructeurs. Et si la principale spécificité du droit administratif résidait au départ dans l’absence de caractère général et absolu de la responsabilité de l’État, celle-ci a été reconnue de plus en plus largement, y compris en l’absence de faute, que ce soit sur le terrain du risque ou sur celui de la rupture d’égalité devant les charges publiques. Il en résulte un régime dans certains cas plus favorable aux victimes que le droit civil, par exemple en matière de responsabilité médicale ([Ass. 9 avril 1993](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_bianchi.htm), *Bianchi* , p. 127). |

René Chapus, « Signification de l'arrêt Blanco », in *L'administration et son juge*, PUF, 1999

**ARRET BUREAU VERITAS**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 33803 34462**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **2 / 6 SSR** |   M. Bonichot, Rapporteur M. Denoix de Saint Marc, Commissaire du gouvernement  M. de Bresson, Président    **Lecture du 23 mars 1983**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Requête de la société anonyme Bureau Véritas et recours du ministre des transports tendant : 1° à l'annulation du jugement du 12 mars 1981, par lequel le tribunal administratif de Toulouse l'a condamnée, solidairement avec l'Etat, à réparer le préjudice subi par la société Uni-Air du fait du retard mis à lui délivrer un certificat de navigabilité ; 2° au rejet de la demande présentée par la société Uni-Air devant le tribunal administratif de Toulouse ainsi que l'appel en garantie de l'Etat ; Vu le code des tribunaux administratifs ; le code de l'aviation civile ; le cahier des charges communes annexé à l'arrêté du 30 octobre 1937 ; l'arrêté du 30 octobre 1937 ; l'arrêté du 6 septembre 1967 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ; Considérant ... [jonction] ; . . Sur la compétence de la juridiction administrative : Cons., d'une part, que la société anonyme Bureau Véritas a été agréée, par arrêté du ministre de l'air en date du 30 octobre 1937, renouvelé par arrêté du 23 novembre 1942, comme société de classification chargée d'assurer le contrôle pour la délivrance et le maintien des certificats de navigabilité des aéronefs civils ; qu'elle agit aux lieu et place de l'Etat dans le cadre du cahier des charges communes, rendu applicable par arrêté du 30 octobre 1937, qui détermine la mission des sociétés de classification, les prérogatives dont elles sont investies pour assurer son exécution, ainsi que les pouvoirs, notamment de contrôle et de sanction, dont dispose le ministre de l'air à leur égard ; que, dès lors, la société anonyme Bureau Véritas doit être regardée comme participant à l'exécution du service public de la sécurité aérienne ; Cons., d'autre part, qu'en vertu de l'arrêté ministériel du 6 septembre 1967, applicable au présent litige, la société anonyme Bureau Véritas, société de classification agréée, était habilitée à délivrer elle-même certains certificats de navigabilité ; que, dès lors, elle se trouvait investie de prérogatives de puissance publique ; Cons. qu'il résulte de ce qui précède que la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges relatifs aux dommages causés par cette société dans l'exer- cice des prérogatives de puissance publique qui lui ont été conférées pour l'exécution de la mission de service public dont elle est investie ; Sur la responsabilité de la société anonyme Bureau Véritas : Cons. qu'il résulte de l'instruction que le retard apporté par le Bureau Véritas à la délivrance du certificat de navigabilité demandé par la société Uni-Air a été motivé par l'absence, au dossier, de la dérogation pour " enregistreur de vol incomplet " ; qu'il n'entrait pas dans les attributions du Bureau Véritas d'effectuer ce contrôle ni, par voie de conséquence, de faire obstacle à la délivrance, pour ce motif du certificat de navigabilité ; que, dès lors, la société requérante a commis, dans l'exécution du service public, une faute de nature à engager sa responsabilité ; que, toutefois, la société Uni-Air a commis une imprudence en prévoyant un vol pour un jour déterminé, alors qu'elle n'avait pas l'assurance d'avoir à ce moment l'ensemble des documents nécessaires ; qu'il résulte de ce qui précède que la société requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, le tribunal administratif de Toulouse l'a condamnée à réparer, à concurrence des deux tiers, le préjudice subi par la société Uni-Air du fait du retard apporté à la délivrance du certificat de navigabilité ; Sur la responsabilité de l'Etat : Cons., d'une part, qu'aucune faute ne peut être relevée, en la présente espèce, à l'encontre de l'Etat : Cons., d'autre part, que, si la société anonyme Bureau Véritas agit, comme le prévoit le cahier des charges communes du 30 octobre 1937, aux lieu et place de l'Etat sous son contrôle, elle a une personnalité juridique propre ainsi qu'une existence effective ; que, par suite, et quels que soient les liens qui l'unissent à l'Etat, les fautes qu'elle commet dans l'exercice de sa mission de service public ne peuvent engager que sa propre responsabilité, la responsabilité de l'Etat ne pouvant être engagée, à l'égard des victimes, qu'à titre subsidiaire, au cas où elle serait insolvable ; Cons. qu'il résulte de ce qui précède que, le ministre des transports est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a condamné l'Etat, solidairement avec le Bureau Véritas, à réparer le préjudice subi par la société Uni-Air ;  **DECIDE :**      [annulation des articles 1 et 2 du jugement du tribunal administratif ; condamnation de la société anonyme à réparer à concurrence des deux tiers, le préjudice subi par la société Uni-Air].N [1] Rappr. T.C., Mme Cailloux c/ Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité [Consuel], 02.206, 25 janv. 1982.  Précédents jurisprudentiels : 1. RAPPR. T.C., Mme Cailloux c/ Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité [CONSUEL], n° 02206, 1982-01-25 Plein contentieux |

**ARRET PELLETIER**

|  |
| --- |
| Tribunal des conflits - 30 juillet 1873 - Pelletier - 1er supplt - Rec. Lebon p. 117 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00035**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Mercier, Rapporteur M. David, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 30 juillet 1873**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté, en date du 16 mai 1873, par lequel le préfet du département de l'Oise a élevé le conflit d'attributions dans une instance pendante devant le tribunal de Senlis, entre le sieur Pelletier et M. le général de Ladmirault, commandant la première division militaire, M. Choppin, préfet de l'Oise, et M. Leudot, commissaire spécial de police à Creil ; Vu la loi des 16-24 août 1790, titre 2, article 13, et celle du 16 fructidor an 3 ; Vu l'article 75 de la Constitution de l'an 8 ; le décret rendu par le Gouvernement de la Défense nationale le 19 septembre 1870 ; la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège ; Vu les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831, le règlement du 26 octobre 1849, la loi du 4 février 1850 et celle du 24 mai 1872 ; Considérant, en ce qui concerne l'interprétation donnée par le tribunal de Senlis au décret du 19 septembre 1870, Que la loi des 16-24 août 1790, titre 2, article 13, dispose : "Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ; " Que le décret du 16 fructidor an 3, ajoute : "Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes administratifs de quelque espèce qu'ils soient ;" Que l'article 75 de la Constitution de l'an 8, sans rien statuer sur la prohibition faite aux tribunaux civils de connaître des actes administratifs, et se référant exclusivement à la prohibition de citer devant les tribunaux civils les administrateurs pour raison de leurs fonctions, avait disposé : "Les agents du Gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat ; en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires ;" Considérant que l'ensemble de ces textes établissait deux prohibitions distinctes qui, bien que dérivant l'une et l'autre du principe de la séparation des pouvoirs dont elles avaient pour but d'assurer l'exacte application, se référaient néanmoins à des objets divers et ne produisaient pas les mêmes conséquences au point de vue de la juridiction ; Que la prohibition faite aux tribunaux judiciaires de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient, constituait une règle de compétence absolue et d'ordre public, destinée à protéger l'acte administratif, et qui trouvait sa sanction dans le droit conféré à l'autorité administrative de proposer le déclinatoire et d'élever le conflit d'attribution, lorsque, contrairement à cette prohibition, les tribunaux judiciaires étaient saisis de la connaissance d'un acte administratif ; Que la prohibition de poursuivre des agents du Gouvernement sans autorisation préalable, destinée surtout à protéger les fonctionnaires publics contre des poursuites téméraires, ne constituait pas une règle de compétence, mais créait une fin de non-recevoir formant obstacle à toutes poursuites dirigées contre ces agents pour des faits relatifs à leurs fonctions, alors même que ces faits n'avaient pas un caractère administratif et constituaient des crimes ou délits de la compétence des tribunaux judiciaires ; Que cette fin de non-recevoir ne relevait que des tribunaux judiciaires et ne pouvait jamais donner lieu, de la part de l'autorité administrative à un conflit d'attribution ; Considérant que le décret rendu par le Gouvernement de la Défense nationale, qui abroge l'article 75 de la Constitution de l'an 8, ainsi que toutes les autres dispositions des lois générales et spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre les fonctionnaires publics de tout ordre, n'a eu d'autre effet que de supprimer la fin de non-recevoir résultant du défaut d'autorisation avec toutes ses conséquences légales et de rendre ainsi aux tribunaux judiciaires toute leur liberté d'action dans les limites de leur compétence ; mais qu'il n'a pu avoir également pour conséquence d'étendre les limites de leur juridiction, de supprimer la prohibition qui leur est faite, par d'autres dispositions que celles spécialement abrogées par le décret, de connaître des actes administratifs et d'interdire, dans ce cas, à l'autorité administrative le droit de proposer le déclinatoire et d'élever le conflit d'attribution ; Qu'une telle interprétation serait inconciliable avec la loi du 24 mai 1872 qui, en instituant le Tribunal des conflits, consacre à nouveau le principe de la séparation des pouvoirs et les règles de compétence qui en découlent ; Considérant, d'autre part, qu'il y a lieu, dans l'espèce, de faire application de la législation spéciale sur l'état de siège ; Considérant, en effet, que l'action formée par le sieur Pelletier devant le tribunal de Senlis, contre M. le général de Ladmirault, commandant l'état de siège dans le département de l'Oise, M. Choppin, préfet de ce département, et M. Leudot, commissaire de police de Creil, a pour objet de faire déclarer arbitraire et illégale, par suite nulle et de nul effet, la saisie du journal que Pelletier se proposait de publier, opérée, le 18 janvier 1873, en vertu de la loi sur l'état de siège ; en conséquence, de faire ordonner la restitution des exemplaires indûment saisis et de faire condamner les défendeurs, solidairement, en 2.000 francs à titre de dommages-intérêts ; Considérant que l'interdiction et la saisie de ce journal, ordonnées par le général de Ladmirault, en sa qualité de commandant de l'état de siège dans le département de l'Oise, constituent une mesure préventive de haute police administrative prise par le général de Ladmirault, agissant comme représentant de la puissance publique, dans l'exercice et la limite des pouvoirs exceptionnels que lui conférait l'article 9, n° 4, de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège, et dont la responsabilité remonte au Gouvernement qui lui a délégué ces pouvoirs ; Considérant que la demande de Pelletier se fonde exclusivement sur cet acte de haute police administrative ; qu'en dehors de cet acte il n'impute aux défendeurs aucun fait personnel de nature à engager leur responsabilité particulière, et qu'en réalité la poursuite est dirigée contre cet acte lui-même, dans la personne des fonctionnaires qui l'ont ordonné ou qui y ont coopéré ; Considérant qu'à tous ces points de vue le tribunal de Senlis était incompétent pour connaître de la demande du sieur Pelletier ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit en date du 16 mai 1873 est confirmé. Article 2 : Le jugement du tribunal de Senlis du 7 mai 1873 et l'exploit introductif d'instance du 17 mars 1873 sont annulés. Article 3 : Transmission de la décision au Garde des Sceaux pour l'exécution. | |     Analyse du Conseil d'Etat  L’arrêt Pelletier est à l’origine de la distinction entre faute personnelle et faute de service et fonde ainsi le partage de responsabilité entre l’administration et ses agents, en cas de faute causant des dommages à des tiers.  L’article 75 de la Constitution de l’an VIII, en vertu duquel un particulier ne pouvait poursuivre un fonctionnaire pour un fait relatif à ses fonctions qu’avec l’autorisation du Conseil d’État, d’ailleurs accordée très exceptionnellement, était resté en vigueur avec force de loi jusqu’à son abrogation par le décret législatif du 19 septembre 1870. Ce décret, pris par le gouvernement de la Défense nationale, mettait ainsi fin à la "garantie des fonctionnaires". Les agents publics étaient désormais soumis au droit commun et les éventuelles poursuites dirigées contre eux jugées par les tribunaux judiciaires sans procédure spécifique.  L’affaire Pelletier donna cependant l’occasion au Tribunal des conflits d’interpréter ce texte, en jugeant qu’il devait être combiné avec la loi des 16 et 24 août 1790, en vertu de laquelle : "Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions". Il considéra qu’il résultait de la loi de 1790 et de la Constitution de l’an VIII deux interdictions distinctes, la première constituant une règle de compétence destinée à protéger l’acte administratif, et la seconde constituant une règle de procédure destinée à protéger les fonctionnaires contre des "poursuites téméraires", même si les faits pour lesquels ils étaient poursuivis n’avaient pas un caractère administratif mais constituaient des crimes ou délits de la compétence des tribunaux judiciaires. Le décret de 1870 avait eu pour effet de supprimer l’obligation d’une autorisation préalable mais non d’étendre la compétence des tribunaux judiciaires et de leur permettre de connaître des actes administratifs.  En l’espèce, M. Pelletier avait demandé à un tribunal judiciaire de déclarer illégale la saisie du journal qu’il se proposait de publier, opérée en vertu de la loi sur l’état de siège, d’ordonner la restitution des exemplaires saisis et de condamner le commandant de l’état de siège, le préfet du département et le commissaire de police compétent au paiement de dommages et intérêts. Le Tribunal des conflits jugea que la demande du requérant se fondait exclusivement sur l’acte de haute police administrative, consistant dans l’interdiction et la saisie du journal, pris par le commandant de l’état de siège, agissant comme représentant de la puissance publique, dans l’exercice des pouvoirs exceptionnels que lui conférait la loi du 9 août 1849 sur l’état de siège. En dehors de cet acte, aucun fait personnel de nature à engager leur responsabilité particulière n’était imputé aux défendeurs, et en réalité, la poursuite était "dirigée contre cet acte lui-même, dans la personne des fonctionnaires qui l’ont ordonné ou qui y ont coopéré". Il en résultait que le juge judiciaire n’avait pas compétence pour en connaître.  C’est de cet arrêt que découle la distinction entre faute personnelle - le Tribunal des conflits utilise ici l’expression de "fait personnel" - et faute de service. La faute personnelle est celle qui se détache assez complètement du service pour que le juge judiciaire puisse en faire la constatation sans porter pour autant une appréciation sur la marche même de l’administration. La faute de service, en revanche, est le fait de l’agent qui est tellement lié au service que son appréciation implique nécessairement un jugement sur le fonctionnement de l’administration. Selon les formules de Laferrière, il y a faute de service "si l’acte dommageable est impersonnel, s’il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur" ; il y a faute personnelle s’il révèle "l’homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences" (concl. sur T.C. 5 mai 1877, *Laumonnier-Carriol* , Rec. p. 437). La responsabilité pécuniaire de l’agent ne peut être mise en jeu qu’en cas de faute personnelle, et elle l’est alors devant le juge judiciaire. Toutefois, la jurisprudence a évolué dans un sens plus protecteur des victimes, confrontées à l’insolvabilité des agents publics, et de ces agents eux-mêmes, qui peuvent être l’objet de poursuites abusives : même en cas de faute personnelle, sauf dépourvue de tout lien avec le service, la victime peut également, comme en cas de faute de service, poursuivre l’administration devant le juge administratif (voir 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, p. 761). L’administration pourra cependant, dans une telle hypothèse, exercer une action récursoire à l’encontre de l’agent responsable (voir [Ass. 28 juillet 1951,](http://lexinter.net/JPTXT2/arrets_laruelle_et_delville.htm) *Laruelle* , *Delville* , p. 464). |

**ARRET PRINCE NAPOLEON**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | **19 février 1875 - Prince Napoléon - Rec. Lebon p. 155** |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 46707**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Perret, Rapporteur M. David, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 19 février 1875**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le Prince Napoléon Joseph Bonaparte, ladite requête et ledit mémoire, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 9 septembre et 13 octobre 1873, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoirs une décision, en date du 17 juin 1873, par laquelle le Ministre de la Guerre, repoussant une réclamation du requérant contre l'omission de son nom sur la liste des généraux de division publiée dans l'annuaire militaire de 1873, a déclaré que c'était avec raison que le nom du requérant n'avait pas été porté sur la liste de l'état-major général de l'armée ; Vu la constitution du 14 janvier 1852 et les art. 4 et 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852 portant modification de cette constitution ; Vu le décret du 18 décembre 1852 conférant le titre de Prince français, au prince Napoléon-Joseph Bonaparte ; Vu le décret du 24 janvier 1853 disposant que le prince Napoléon-Joseph Bonaparte aura le titre et le rang de général de division et qu'il en portera l'uniforme et les insignes ; Vu le décret du 9 mars 1854 portant que le prince Napoléon-Joseph Bonaparte est nommé au grade de général de division ; Vu la loi du 14 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée, et l'ordonnance du 16 mars 1838 rendue pour l'exécution de cette loi ; Vu la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers ; Vu la loi du 4 août 1839 sur l'organisation de l'état-major général de l'armée ; Considérant que pour demander l'annulation de la décision qui a refusé de rétablir son nom sur la liste des généraux de division publiée dans l'Annuaire militaire, le prince Napoléon-Joseph Bonaparte se fonde sur ce que le grade de général de division que l'Empereur, agissant en vertu des pouvoirs qu'il tenait de l'article 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, lui avait conféré par le décret du 9 mars 1854, était un grade qui lui était garanti par l'article 1er de la loi du 19 mai 1834 ; Mais considérant que, si l'article 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852 donnait à l'empereur le droit de fixer les titres et la condition des membres de sa famille et de régler leurs devoirs et leurs obligations, cet article disposait en même temps que l'Empereur avait pleine autorité sur tous les membres de sa famille ; que les situations qui pouvaient être faites aux princes de la famille impériale en vertu de l'article 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, était donc toujours subordonnées à la volonté de l'Empereur ; que, dès lors, la situation faite au prince Napoléon-Joseph Bonaparte par le décret du 9 mars 1854, ne constituait pas le grade dont la propriété définitive et irrévocable ne pouvant être enlevée que dans des cas spécialement déterminés, est garantie par l'article 1er de la loi du 19 mai 1854, et qui donne à l'officier qui en est pourvu le droit de figurer sur la liste d'ancienneté publiée chaque année dans l'Annuaire militaire ; que, dans ces conditions, le prince Napoléon-Joseph Bonaparte n'est pas fondé à se plaindre de ce que son nom a cessé d'être porté sur la liste de l'état- major général de l'armée ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - La requête du Prince Napoléon-Joseph Bonaparte est rejetée. Article 2 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de la Guerre. | |       **Analyse du Conseil d'Etat**  L’arrêt *Prince Napoléon* marque une date importante dans l’affirmation de la justice administrative : avant cette décision, le Conseil d’État s’estimait incompétent pour se prononcer sur un acte ayant été pris essentiellement pour un mobile politique. Cette notion de "mobile politique" est abandonnée par l’arrêt*Prince Napoléon* : désormais, ce n’est pas parce qu’un acte a été pris pour des raisons politiques que le juge administratif n’est pas compétent pour se prononcer sur sa légalité.  Le prince Napoléon-Joseph Bonaparte avait été nommé au grade de général par son cousin l’Empereur Napoléon III. Après la chute du IInd Empire, le gouvernement républicain radia le prince de la liste des officiers généraux. Le ministre de la guerre justifia cette décision en indiquant à Napoléon-Joseph que sa nomination "se rattach[ait] aux conditions particulières d’un régime politique aujourd’hui disparu et dont elle subit nécessairement la caducité". Le prince demanda alors au Conseil d’État d’annuler cette décision, au motif qu’elle aurait porté atteinte aux droits qu’il tirait de la décision par laquelle l’Empereur l’avait nommé général. Le Conseil d’État se reconnu compétent pour se prononcer sur la légalité de l’acte par lequel le gouvernement avait retiré au prince Napoléon son grade d’officier général. Il rejeta toutefois la requête du prince en se fondant sur l’article 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852 qui prévoyait que les gratifications accordées par l’Empereur aux membres de sa famille étaient toujours révocables.  L’arrêt *Prince Napoléon* marque l’abandon de cette théorie dite du "mobile politique" qui prévalait jusqu’alors (CE, 1er mai 1822, *Laffitte* ; CE, 9 mai 1867, *Duc d’Aumale* ) : désormais, le juge administratif se reconnaît compétent pour se prononcer sur la légalité d’un acte, même si cet acte n’a été pris qu’au regard de considérations purement politiques.  Toutefois, la notion d’[acte de gouvernement](http://lexinter.net/JPTXT/acte_de_gouvernement.htm) n’a pas été complètement abandonnée par cette décision, même si son champ d’application en a été fortement réduit. Le juge administratif continue de considérer qu’il n’est pas compétent pour se prononcer sur la légalité de tels actes. Mais aujourd’hui les actes de gouvernement n’ont plus qu’un caractère résiduel. On en compte deux catégories : les actes relatifs aux rapports du pouvoir exécutif avec le pouvoir législatif et les actes mettant en cause la conduite des relations extérieures de la France.  Pour la première catégorie, le Conseil d'État considère que constituent des actes de gouvernement :  - la décision du Premier ministre de déposer ou, au contraire, de refuser de déposer un projet de loi (CE, 29 novembre 1968, *Tallagrand* , p. 607) ou encore le retrait d’un tel projet ; - le refus du Premier ministre de proposer au Président de la République de saisir le Parlement d’une révision de la Constitution (CE, 26 février 1992, *Allain* , p. 659) ; - le décret de promulgation d’une loi (CE, 3 novembre 1933, *Desreumeaux* , p. 993) ; - le décret soumettant un projet de loi au référendum (CE, 19 octobre 1962, *Brocas* , p. 553) ; - le décret de dissolution de l’Assemblée nationale (CE, 20 février 1989, *Allain* , p. 60) ; - la décision de recourir aux pouvoirs exceptionnels prévus à l’article 16 de la Constitution ; en revanche, les décisions prises par le Président de la République sur le fondement de l’article 16 peuvent être déférées au Conseil d’État dès lors qu’elles ne relèvent pas du domaine de la loi au sens de l’article 34 de la Constitution (CE, 2 mars 1962, *Rubin de Servens* , p. 143).  S’agissant de la seconde catégorie, la jurisprudence regarde comme acte de gouvernement les actes qui ne peuvent être détachés de la conduite des relations extérieures de la France tels que l’élaboration, la signature et la ratification (CE, 23 juillet 1961, *Sté indochinoise d’électricité* , p. 519) ou la suspension (CE, 18 décembre 1992, *Préfet de la Gironde c/ Mahmedi* , p. 446) de traités ou d’accords internationaux, ou encore la décision de reprendre provisoirement les essais nucléaires dès lors que cette décision s’analysait comme la suspension du moratoire unilatéral que la France s’était imposée en 1992 dans la perspective de la négociation d’un engagement international interdisant de tels essais (CE, 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France* , p. 347). De même, ne peuvent être détachés de la conduite des relations extérieures de la France la décision de voter dans tel ou tel sens dans les différentes instances internationales (CE, 23 novembre 1984, *Association "Les Verts"* , p. 382) ou la suspension de toute coopération scientifique et technique avec l’Irak lors de la guerre du Golfe, y compris l’interdiction d’inscription des étudiants irakiens dans les universités (CE, 23 septembre 1992, *GISTI* , p. 346). Enfin, constituent également des actes de gouvernement : le refus de soumettre un litige à la Cour internationale de Justice (CE, 9 juin 1952, *Gény* , p. 19), la protection des personnes et des biens français à l’étranger (CE, 2 mars 1966, *Dame Cramencel* , p. 157), la création d’une zone de sécurité dans les eaux internationales lors d’essais nucléaires (CE, 11 juillet 1975, *Paris de la Bollardière* , p. 423), la décision par laquelle le ministre des affaires étrangères refuse à un ressortissant étranger le droit de séjourner en France en qualité de membre du personnel d’une mission diplomatique (CE, 16 novembre 1998, *Lombo* , à publier au rec. Lebon). | |

[**CONCLUSIONS DAVID**](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_david.htm)

**ARRET CADOTConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 66145**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
|  |

**Lecture du 13 décembre 1889** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur Cadot, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, demeurant à Paris, 6, rue de Berne, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 15 janvier et 19 mars 1886 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour incompétence, une décision, en date du 17 octobre 1885, par laquelle le Ministre de l'Intérieur a rejeté sa demande tendant à faire condamner la ville de Marseille à lui payer une indemnité : 1° à raison de l'atteinte portée à sa considération professionnelle par des allégations insérées dans des délibérations du conseil municipal des 6, 7 et 9 février 1887, relatives à la suppression du poste de directeur de la voirie urbaine, dont il était titulaire ; 2° pour le préjudice résultant de ce que, par suite de cette suppression, il a été brusquement privé de son emploi et du bénéfice des retenues opérées sur son traitement au profit de la caisse des retraites ;  
Vu la loi du 18 juillet 1837 ; Vu le décret du 25 mars 1852 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ;  
Considérant que le maire de la ville de Marseille, ayant, par arrêté du 2 mars 1877, supprimé l'emploi d'ingénieur directeur de la voirie et des eaux de la ville, occupé par le sieur Cadot, celui-ci a saisi l'autorité judiciaire d'une demande en dommages-intérêts ; que la Cour d'appel d'Aix a reconnu, par arrêt du 8 août 1878, que l'autorité judiciaire était incompétente pour connaître de l'action en indemnité introduite par le sieur Cadot contre la ville de Marseille et que le conseil de préfecture du département des Bouches-du-Rhône s'étant également déclaré incompétent par arrêté du 17 juillet 1880, cet arrêté a été confirmé par décision du Conseil d'Etat en date du 12 janvier 1883 ;  
Considérant que le sieur Cadot a alors saisi le Ministre de l'Intérieur d'une demande tendant à faire condamner la ville de Marseille à lui payer une indemnité totale de 158.000 francs, savoir : 1° pour l'atteinte portée à sa considération professionnelle par des allégations insérées dans une délibération du conseil municipal des 6, 7 et 9 février 1877, 50.000 francs ; 2° pour le préjudice résultant de ce qu'il a été brusquement privé de son emploi, 105.000 francs ; 3° pour remboursement des retenues opérées sur son traitement au profit de la caisse des retraites, 3.000 francs ;  
Considérant que le requérant demande au Conseil d'Etat d'annuler pour incompétence une décision, en date du 17 octobre 1885, par laquelle le Ministre de l'Intérieur aurait rejeté la réclamation précitée, attendu qu'il n'appartiendrait ni au ministre, ni à aucune juridiction administrative d'en connaître, subsidiairement de faire droit à ladite réclamation ;

**DECIDE :**

DECIDE : Article 1er - La requête du sieur Cadot est rejetée. Article 2 - Les dépens seront supportés par le sieur Cadot. Article 3 - Expédition ... Intérieur.

**ARRET ASSOCIATION SYNDICALE DU CANAL DE GIGNAC**

|  |  |
| --- | --- |
| **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00515**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Cotelle, Rapporteur M. Jagerschmidt, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 9 décembre 1899**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté, en date du 20 juillet 1899, par lequel M. le préfet du département de l'Hérault a élevé le conflit d'attributions dans l'instance pendante, devant le tribunal civil de Lodève, entre la dame veuve Ducornot et autres et l'association syndicale du canal de Gignac ; Vu l'exploit, en date du 23 novembre 1898, par lequel les consorts Ducornot, se disant créanciers de l'association syndicale du canal de Gignac, en vertu d'un jugement du tribunal de Lodève, du 24 juin 1891, ont fait assigner ladite association devant le même tribunal, en validité de saisies-arrêt formées à leur requête, les 18, 19 et 21 novembre précédent, ès mains de cinquante-cinq personnes, sur toutes sommes pouvant être dues au syndicat sus-désigné, notamment à raison de redevances ou taxes d'arrosage ; Vu le déclinatoire d'incompétence élevé par M. le préfet de l'Hérault ; Vu le jugement du 5 juillet qui a rejeté ce déclinatoire ; Vu le jugement du 25 juillet, par lequel le tribunal a ordonné qu'il serait sursis ; Vu les lois des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888, et le règlement d'administration publique du 9 mars 1894 sur les associations syndicales ; Vu la loi du 13 juillet 1882 qui a déclaré d'utilité publique la création d'un canal dérivé de l'Hérault ; Vu l'acte d'association syndicale approuvé par décision ministérielle du 14 mars 1883 ; Vu la loi des 16-24 août 1790 ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 ; Considérant que l'association syndicale du canal de Gignac a été autorisée par arrêté préfectoral du 26 juillet 1879 ; que ces travaux ont été déclarés d'utilité publique par une loi du 13 juillet 1882 ; que des décisions ministérielles des 14 mars 1883 et 20 novembre 1891 ont approuvé le cahier des charges de l'entreprise et en ont déterminé le régime financier ; Considérant que, par l'obligation imposée aux propriétaires compris dans le périmètre d'une association syndicale autorisée d'y adhérer sous peine d'avoir à délaisser leurs immeubles, par l'assimilation des taxes de ces associations aux contributions directes, par le pouvoir attribué aux préfets d'inscrire d'office à leur budget les dépenses obligatoires, et de modifier leurs taxes de manière à assurer l'acquit de ces charges, lesdites associations présentent les caractères essentiels d'établissements publics, vis-à-vis desquels ne peuvent être suivies les voies d'exécution instituées par le Code de procédure civile pour le recouvrement des créances sur des particuliers ; que c'était au préfet seul qu'il appartenait, en vertu des articles 58 et 61 du règlement d'administration publique du 9 mars 1894, de prescrire les mesures nécessaires pour assurer le paiement de la somme due aux consorts Ducornot. Que l'exécution du jugement du 24 juin 1891 qui les a déclarés créanciers de l'association syndicale de Gignac, ne pouvant relever que de l'autorité administrative, il n'était pas dans les attributions du Tribunal civil de Lodève d'en connaître, et qu'en rejetant le déclinatoire élevé par le préfet, le jugement du 5 juillet 1899 a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit en date du 20 juillet 1899 est confirmé. Article 2 : Sont considérés comme non avenus l'exploit d'assignation du 23 novembre 1898 et le jugement du 5 juillet 1899. Article 3 : Transmission de la décision au garde des Sceaux pour l'exécution. |

**ARRET CARRIEREC.E., 20 février 1880, Carrière**   
   
Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'arrêté du 12 mai 1876, par lequel le gouverneur général de [Algérie a prononcé la résiliation du bail consenti au sieur Carrière pour l'exploitation de la forêt d'oliviers de Ziaratz, a été notifié, le 25 juill. 1876 au sieur Carrière; que, dès lors, le pourvoi dirigé par celui-ci contre Mit arrêté n'ayant été formé que le 2 mars 1878, n'est pas recevable aux termes du décret du 22 juill. 1806 et de la loi du 11 juin 1859 ; -    
   
Considérant que par sa dépêche en date du 21 sept. 1877, le gouverneur général saisi d'une réclamation formée contre le précédent arrêté, s'est borné à le confirmer purement et simplement ; qu'ainsi le pourvoi du sieur Carrière contre cette décision est également non recevable ;   
   
DECIDE :   
   
**Art. 1er.** La requête ... est rejetée.

Du 20 fév. 1880. Cons. d'Et. MM de Bouville, rap. Gomel, Concl. Aguillon, av.

**Conclusions du commissaire du gouvernement Gomel    
sur**[***C.E., 20 février 1880, Carrière***](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_carriere.htm)

   
   
A l'appui de sa théorie, le requérant invoque l'opinion de Dufour (Traité de droit administratif, 2e éd., t. 1er, p. 151, n° 184) de Chauveau et Tambour (Code d'instr. administrât., 4e et 5e éd. t. 1er, n° 295 et 295 bis) de Serrigny (Traité de la compétence administrative, 2e éd., n° 1342) qui enseignent que les décisions ministérielles rendues par défaut sont susceptibles d'opposition devant le ministre duquel elles émanent. On peut en outre citer cinq arrêts du Conseil d'Etat : 26 mars 1814, aff. Rey ; 26 fév. 1823, aff. Mouton ; 22 août 1839, aff. Giblain ; 18 fév. 1823, aff. Moutte ; 27 déc. 1865, aff. Lamaury.    
   
Les trois premiers reconnaissent formellement qu'on ne peut pas se pourvoir directement devant le conseil d'Etat contre les décisions ministérielles non contradictoires et qu'il faut préalablement recourir à la voie de l'opposition. Mais sans vouloir nier l'autorité qui s'attache à l'oeuvre de nos devanciers, on nous permettra de faire observer que les premiers arrêts que nous venons de citer sont bien anciens et qu'ils remontent à une époque où la connaissance des règles qui président à notre organisation administrative n'était pas encore nettement formulée.    
   
Quant aux arrêts Moutte et Lamaury, intervenus en 1864 et 1865, ils auraient une plus grande portée, mais ils ne sont que des arrêts d'espèces. Les sieurs Moutte et Lamaury avaient été mis en débet par le ministre de la guerre et s'étant pourvus devant le conseil d'Etat contre les décisions confirmatives, ils ont soutenu, pour échapper à la déchéance, que les arrêtés de débet avaient été pris contre eux par défaut.    
   
Cette prétention n'était pas exacte et le conseil d'Etat leur a répondu que les mises en débet avaient été précédées de leurs observations. Il a donc statué en fait et on ne saurait conclure a contrario de la rédaction adoptée qu'il eût jugé autrement si les décisions constituant en débet les sieurs Moutte et Lamaury avaient réellement été prises par défaut.   
   
Au surplus, le Conseil d'Etat n'aurait pas pu décider que les décisions ministérielles non contradictoires sont susceptibles d'opposition, sans revenir sur une jurisprudence contraire affirmée par plusieurs arrêts. Le premier porte la date du 21 mai 1852, il a rejeté la prétention de la Compagnie française de filtrage qui soutenait qu'une décision par laquelle le ministre du commerce avait résilié son marché avait pu être frappée d'opposition. Depuis lors, le Conseil d'Etat a maintes fois résolu implicitement la question dans le même sens, en statuant sur des recours dirigés contre les décisions ministérielles qui n'avaient pas été contradictoires et qui avaient mis en débet des comptables ou des fournisseurs (Cons. d'Et. 5 janv. 1854, aff. Couret ; 10 déc. 1857, aff. Martin et Bastide; 4 fév. 1858, aff. Frèche ; 2 mai 1861, aff. Lejeune).    
   
Tout récemment, dans un arrêt Faucher du 23 janv. 1874 (D.P. 75, 3, 12) il a fait application de la même doctrine, d'une manière implicite, il est vrai, à propos d'une requête contre une décision du ministre des finances portant suppression du relais de poste de Rouen.    
Nous croyons donc pouvoir dire qu'après avoir hésité sur ce point la jurisprudence du conseil d'Etat admet depuis longtemps que les décisions ministérielles, même prises sans que la partie intéressée ait été préalablement entendue, ne peuvent être réformée que par la voie du recours au Conseil d'Etat, et que, pour les faire rapporter on ne saurait employer la voie de l'opposition.    
   
C'est là un principe de procédure administrative fort important à mettre en relief, car la partie lésée par une décision prise d'office par un ministre, qui en appellerait à ce ministre par voie d'opposition, sans former dans le délai de trois mois son pourvoi devant le Conseil d'Etat, s'exposerait à se voir opposer la déchéance quand ensuite elle attaquerait devant le conseil la nouvelle décision ministérielle confirmant la première.    
   
La doctrine que nous venons d'exposer et qui nous paraît être celle du Conseil d'Etat, est professée par M. Aucoc (Conférences, 2e éd. t. 1er, p. 548) et par M. Ducrocq (Cours de droit administratif, 4e éd. t. 1er, p. 320). Ces deux savants auteurs ont été logiquement conduits à contester que les décisions ministérielles pussent être frappées d'opposition. Ils ont en effet démontré contrairement à l'opinion de Dufour et de Sérrigny, que les décisions prises par les ministres ne sont pas toutes des jugements et qu'elles n'ont le caractère d'actes de juridiction que lorsqu'elles prononcent sur un litige, c'est-à-dire sur un débat déjà né. Ils ont établi que lorsque les ministres liquident les pensions civiles et militaires, lorsqu'ils arrêtent les créances contre l'Etat, lorsqu'ils règlent les difficultés soulevées par l'exécution des marchés de fournitures, ils agissent comme administrateurs et ne rendent pas des jugements. Les mesures qu'ils prennent en pareil cas n'en ont pas moins le même effet que des jugements, et, dans l'intérêt supérieur de l'Administration, afin d'assurer la marche rapide des services publics, le législateur a voulu que les mesures arrêtées par les ministres fussent exécutoires et emportassent hypothèque.    
   
C'est à raison de ce caractère exécutoire qu'on les appelle des décisions, et c'est encore parce qu'elles sont exécutoires qu'il faut, pour les faire tomber, les attaquer dans les trois mois devant le Conseil d'Etat, sans qu'on ait à distinguer si elles sont contradictoires ou par défaut[…]   
   
\*\*\*

**ARRET CAMES**

|  |
| --- |
| **21 juin 1895 - Cames - Rec. Lebon p. 509** |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 82490**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Guéret-Desnoyers, Rapporteur M. Romieu, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 21 juin 1895**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée par le sieur Cames, ancien ouvrier à l'arsenal de Tarbes, demeurant à Odos [Hautes-Pyrénées], ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 6 décembre 1893 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 24 août 1893 par laquelle le Ministre de la Guerre ne lui aurait alloué qu'une indemnité insuffisante à raison de l'accident survenu à cet ouvrier le 8 juillet 1892 ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an 3 ; Considérant que le sieur Cames, ouvrier à l'arsenal de Tarbes, a été blessé à la main gauche, le 8 juillet 1892, par un éclat de métal projeté sous le choc d'un marteau-pilon ; que, par suite de cet accident, le sieur Cames se trouve d'une manière définitive dans l'impossibilité absolue de se servir de sa main gauche et de pourvoir à sa subsistance ; Considérant qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est pas contesté qu'aucune faute ne peut être reprochée au sieur Cames et que l'accident n'est imputable, ni à la négligence, ni à l'imprudence de cet ouvrier ; que, dans les circonstances où l'accident s'est produit, le Ministre de la guerre n'est pas fondé à soutenir que l'Etat n'a encouru aucune responsabilité, et qu'il en sera fait une exacte appréciation en fixant l'indemnité due au sieur Cames à 600 francs de rente viagère, dont les arrérages courront à dater du 12 décembre 1893, date à laquelle il a cessé de recevoir son salaire quotidien ; que, cette condamnation constituant une réparation suffisante, il y a lieu de rejeter les conclusions du sieur Cames tendant à faire déclarer cette rente réversible sur la tête et de sa femme et de ses enfants ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision du Ministre de la guerre, en date du 24 août 1893, est annulée. Article 2 : L'Etat paiera au sieur Cames une rente viagère de 600 francs dont les arrérages courront à dater du 12 décembre 1893. Article 3 : Le surplus de conclusions de la requête est rejeté. Article 4 : Les dépens sont mis à la charge de l'Etat. Article 5 : Expédition Guerre. | |     Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Cames* , le Conseil d’État admit pour la première fois la possibilité d’une responsabilité sans faute, sur le seul fondement du risque.  M. Cames, ouvrier à l’arsenal de Tarbes, fut blessé par un éclat de métal projeté sous le choc d’un marteau-pilon, provoquant l’atrophie complète de sa main gauche et le mettant dans l’impossibilité de continuer à travailler. Le ministre de la guerre lui alloua une indemnité qu’il jugea insuffisante, et il demanda au Conseil d’État une indemnité plus élevée. En l’espèce, il n’avait pas commis de faute, mais aucune faute ne pouvait non plus être reprochée à son employeur, c’est-à-dire l’État. S’appuyant sur la spécificité du droit administratif de la responsabilité, affirmée par l’arrêt *Blanco* ([T.C. 8 février 1873](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_blanco.htm), 1er supplt p. 61), le commissaire du gouvernement Romieu proposa de reconnaître la responsabilité de l’État, en considérant qu’il devait garantir ses ouvriers contre le risque résultant des travaux qu’il leur fait exécuter dans le cadre du service public. En adoptant cette analyse, le Conseil d’État reconnaissait l’existence d’une responsabilité pour risque, que les tribunaux judiciaires n’avaient pas encore admise. Le législateur le suivit peu après dans cette voie, en adoptant la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, aujourd’hui remplacée par des dispositions du code de la sécurité sociale, qui étendait le bénéfice de ce système à tous les ouvriers.  La jurisprudence *Cames* ne trouve plus guère à s’appliquer aujourd’hui aux agents permanents du service public. En effet, des régimes législatifs de pension sont venus dans la plupart des cas organiser les conditions de l’indemnisation en cas d’accident. En particulier, les fonctionnaires et militaires bénéficient des dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite et du code des pensions militaires d’invalidité ; les fonctionnaires perçoivent ainsi une rente viagère d’invalidité en cas d’incapacité permanente résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées au service. Les autres agents permanents des personnes publiques, quant à eux, relèvent du régime des accidents du travail. Le bénéfice d’un régime légal exclut l’indemnisation sur tout autre fondement, et notamment en vertu de la théorie jurisprudentielle de la responsabilité pour risque. Il n’existe d’exception à ce principe que si la loi le prévoit, comme pour les appelés du contingent, ou si l’agent a subi des dommages non couverts par la législation sur les pensions ou les accidents du travail, résultant d’un risque exceptionnel (Section 19 octobre 1962, *Perruche* , p. 555, à la suite de l’internement et du pillage des biens du consul de France à Séoul lors de la guerre de Corée).  En revanche, la jurisprudence sur la responsabilité pour risque s’applique aux agents occasionnels de l’administration, qu’ils soient requis, sollicités ou spontanés, puisque ceux-ci ne sont protégés par aucun régime légal ([Ass. 22 novembre 1946](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_commune_de_saint_priest_la_plaine.htm), *Commune de Saint-Priest- la-Plaine* , p. 279). Le juge applique les mêmes règles à la responsabilité des collectivités territoriales pour les accidents subis par les élus locaux dans leurs fonctions, dont seul le principe est prévu par la loi.  La théorie de la responsabilité pour risque a connu des prolongements importants et trouve désormais essentiellement à s’appliquer dans les cas où des activités de l’administration créent un risque spécial, du fait du recours à des engins, des produits ou des méthodes dangereuses (voir [28 mars 1919,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_regnault_desroziers1.htm) *Regnault-Desroziers* , p. 329), ainsi que dans les cas où des tiers sont victimes d’accidents de travaux publics (Section 7 novembre 1952, *Grau* , p. 503). Elle fonde l’un des pans de la responsabilité sans faute de l’administration, responsabilité qui trouve sa justification dans la notion de rupture de l’égalité devant les charges publiques. |

**ARRET COMMUNE DE SAINT PRIEST LA PLAINE**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 74725 74726**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Hourticq, Rapporteur M. Theis, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 22 novembre 1946**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu 1° la requête présentée pour la commune de Saint-Priest-la-Plaine, agissant poursuites et diligences de son maire en exercice, ladite requête enregistrée le 12 mai 1943 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 74-725 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté du conseil de préfecture de Limoges en date du 2 janvier 1943 rendu à son préjudice et au profit de la dame veuve Rance, de la dame Larand et de la dame Marot, ayants droit du sieur Rance, décédé ; Vu 2° sous le n° 74.726, la requête présentée pour la commune de Saint-Priest-la-Plaine, tendant à l'annulation d'un arrêté du 2 janvier 1943, du conseil de préfecture interdépartemental siégeant à Limoges, rendu à son préjudice et au profit du sieur Nicaud ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; Considérant que les requêtes susvisées de la commune de Saint-Priest-la-Plaine présentent à juger les mêmes questions et qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ; Sur la recevabilité des requêtes : Considérant que le maire de la commune de Saint-Priest-la-Plaine a produit un extrait d'une délibération du conseil municipal en date du 9 décembre 1945, l'autorisant à interjeter appel devant le Conseil d'Etat des arrêtés susvisés du conseil de préfecture de Limoges ; qu'ainsi les pourvois formés pour la commune contre lesdits arrêtés sont recevables ; Sur la responsabilité de la commune : Considérant qu'il est constant que les sieurs Rance et Nicaud, qui avaient accepté bénévolement, à la demande du maire de Saint-Priest-la-Plaine, de tirer un feu d'artifice à l'occasion de la fête locale du 26 juillet 1936, ont été blessés, au cours de cette fête, par suite de l'explosion prématurée d'un engin, sans qu'aucune imprudence puisse leur être reprochée ; que la charge du dommage qu'ils ont subi, alors qu'ils assuraient l'exécution du service public dans l'intérêt de la collectivité locale et conformément à la mission qui leur avait été confiée par le maire, incombe à la commune ; que dès lors celle-ci n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le conseil de préfecture l'a condamnée à réparer le préjudice éprouvé par les intéressés ; Sur le recours incident des ayants droit du sieur Rance : Considérant d'une part qu'il résulte de ce qui précède que la commune est entièrement responsable du dommage subi par le sieur Rance ; qu'ainsi c'est à tort que le conseil de préfecture a limité aux deux tiers sa part de responsabilité ; que la commune ne conteste pas l'évaluation qui a été faite par les premiers juges du montant du dommage ; que, dès lors, il y a lieu de faire droit aux conclusions du recours incident tendant à ce que l'indemnité soit portée à 22.500 francs ; Considérant, d'autre part, que les héritiers du sieur Rance ont droit aux intérêts de la somme susmentionnée à compter du 8 juillet 1937, date de l'introduction de la demande devant le conseil de préfecture ; Considérant, enfin, que, dans les circonstances de l'affaire, les dépens de 1ère instance afférents à la réclamation du sieur Rance, doivent être mis entièrement à la charge de la commune ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : Les requêtes susvisées de la commune de Saint-Priest-la-Plaine sont rejetées. Article 2 : Le montant de l'indemnité due par la commune aux ayants droit du sieur Rance est porté à 22.500 francs. Cette somme portera intérêt au taux légal à compter du 8 juillet 1937. Article 3 : La commune supportera la totalité des dépens de 1ère instance afférents à la réclamation du sieur Rance. Article 4 : L'arrêté susvisé du conseil de préfecture, en date du 2 janvier 1943, concernant la demande du sieur Rance, est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision. Article 5 : Les dépens exposés devant le Conseil d'Etat dans les affaires n° 74.725 et 74.726 sont mis à la charge de la commune. Article 6 : Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Intérieur. |

**ARRET REGNAULT DESROZIERSConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 62273**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
|  |

M. Alibert, Rapporteur  
M. Corneille, Commissaire du gouvernement  
  
M. Marguerie, Président  
  
  
  
**Lecture du 28 mars 1919** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête présentée pour le sieur Regnault-Desroziers, industriel, demeurant à Saint-Denis [Seine], 138 rue de Paris, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 17 novembre 1916 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 1er novembre 1916 par laquelle le Ministre de la Guerre a rejeté sa demande en réparation du préjudice que lui a causé l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenu le 4 mars 1916 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ;  
Considérant qu'il résulte de l'instruction que, dès l'année 1915, l'autorité militaire avait accumulé une grande quantité de grenades dans les casemates du Fort de la Double-Couronne, situé à proximité des habitations d'une agglomération importante ; qu'elle procédait, en outre, constamment à la manutention de ces engins dangereux, en vue d'alimenter rapidement les armées en campagne ; que ces opérations, effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage ; et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat ;  
Considérant qu'il n'est pas contesté que l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenue le 4 mars 1916, ait été la conséquence des opérations ci-dessus caractérisées ; que, par suite, le requérant est fondé à soutenir que l'Etat doit réparer les dommages causés par cet accident ;

**DECIDE :**

DECIDE : Article 1er : La décision susvisée du Ministre de la Guerre en date du 1er novembre 1916 est annulée. Article 2 : Le sieur Regnault-Desroziers est renvoyé devant le Ministre de la Guerre pour être procédé à la liquidation de l'indemnité à allouer au requérant en réparation des dommages qu'il justifiera lui avoir été causés par l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenue le 4 mars 1916. Article 3 : l'Etat supportera les dépens. Article 4 : Expédition ... Guerre.

Titrage : 60 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - Risque.  
  
60-01-02-01 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITE - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITE - RESPONSABILITE SANS FAUTE - Explosion d'un fort par suite d'une accumulation d'explosifs destinés aux armées - Responsabilité de l'Etat en dehors de toute faute de ses agents.  
  
Résumé : 60, 60-01-02-01 Lorsque, sous l'empire des nécessités militaires, l'Administration a accumulé une grande quantité de grenades dans les casemates d'un fort situé près d'une importante agglomération, et cela dans des conditions d'organisation sommaire, l'Etat doit-il être déclaré, indépendamment de toute faute de ses agents, responsable des conséquences d'une explosion ayant occasionné de graves dégâts dans les immeubles d'alentour ? - Rés. aff. - Un tel risque, excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, est de nature, en dehors de tout fait de guerre, à engager la responsabilité de l'Etat.  
  
Précédents jurisprudentiels : Cf. Floquet, n° 62358, affaire semblable, même jour. Cf. Mme Cochard, n° 62274, affaire semblable, même jour. Cf. Société Lebrasseur et Cie, n° 62275, affaire semblable, même jour. Cf. Compagnie de dégraissage de Saint-Denis, n° 62357, affaire semblable, même jour

**ARRET GAZ DE DEVILLE**

|  |
| --- |
| 10 janvier 1902 - Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen |

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | Lecture du 10 janvier 1902  REPUBLIQUE FRANCAISE  AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la Compagnie Nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen, société anonyme dont le siège social est à Déville-lès-Rouen, Rue aux Juifs n° 32, représentée par son directeur et ses administrateurs en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 23 février et le 28 août 1898 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 9 décembre 1897, par lequel le conseil de préfecture de la Seine-Inférieure a rejeté sa demande d'indemnité formée contre la commune de Deville-lès-Rouen, à raison du préjudice résultant pour elle de l'autorisation donnée au sieur Lemoine, auquel est substituée la Compagnie électrique de la banlieue de Rouen, de poser sur le territoire de la commune des fils pour l'éclairage électrique à fournir aux particuliers ; Vu la loi du 28 pluviose an VIII ; Considérant que la commune de Deville-lès-Rouen soutient que si elle a concédé à la Compagnie requérante le privilège exclusif de l'éclairage par le gaz, ce privilège dans le silence des traités de 1874 et de 1887, ne s'étend pas à l'éclairage par tout autre moyen et notamment par celui de l'électricité, la commune n'ayant pas renoncé au droit de faire profiter ses habitants de la découverte d'un nouveau mode d'éclairage ;  Considérant que le silence gardé sur ce point par les premières conventions de 1874 est facile à expliquer et doit être interprété en faveur de la Compagnie du gaz ; qu'il en est autrement du défaut de toute stipulation dans le traité de prorogation intervenu en 1887, époque où l'éclairage au moyen de l'électricité fonctionnait déjà dans des localités voisines ; qu'à cet égard les parties sont en faute de n'avoir pas manifesté expressément leur volonté, ce qui met le juge dans l'obligation d'interpréter leur silence et de rechercher quelle a été en 1887 leur commune intention ;  Considérant qu'il sera fait droit à ce qu'il y a de fondé dans leurs prétentions contraires en reconnaissant à la Compagnie du gaz le privilège de l'éclairage n'importe par quel moyen et à la commune de Deville la faculté d'assurer ce service au moyen de l'électricité, en le concédant à un tiers dans le cas où la Compagnie requérante dûment mise en demeure refuserait de s'en charger aux conditions acceptées par ce dernier ;  Considérant, il est vrai, que la commune allègue que les longues négociations engagées sans résultat dès 1893 entre elle et la Compagnie et à la suite desquelles est intervenu le traité passé en janvier 1897 avec le sieur Lemoine constitue une mise en demeure suffisante pour rendre ce traité définitif ;  Mais considérant que ces négociations antérieures à la solution d'un litige qui porte sur l'étendue des obligations imposées à chacune des parties dans le traité de 1887 ne peuvent remplacer la mise en demeure préalable à l'exercice du droit de préférence reconnu par la présente décision en faveur de la Compagnie requérante ;  DECIDE : Article 1er : L'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture de la Seine-Inférieure en date du 9 décembre 1897 est annulé. Article 2 : Dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision la commune de Deville mettra la Compagnie du gaz en demeure de déclarer avant l'expiration du mois suivant si elle entend se charger du service de l'éclairage au moyen de l'électricité dans les conditions du traité passé avec le sieur Lemoine. Article 3 : Il est sursis à statuer jusqu'après l'exécution à donner à l'article 2 ci-dessus sur la demande de dommages-intérêts formée par la Compagnie du gaz. Article 4 : Les dépens exposés jusqu'à ce jour seront supportés par la commune de Déville. Article 5 : Expédition Intérieur. |     Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* , le Conseil d’État fait un premier pas vers l’admission de la mutabilité des contrats administratifs.  La commune de Deville-lès-Rouen avait concédé en 1874 à la Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen le privilège exclusif de l’éclairage par le gaz. Toutefois, l’éclairage électrique se développant, la commune avait essayé de persuader la compagnie d’assurer l’éclairage par l’électricité. Face à son refus, elle s’était ensuite tournée vers une compagnie d’électricité. La compagnie du gaz avait alors réclamé une indemnité en réparation du préjudice subi du fait de la concession accordée en violation du monopole dont elle disposait. Saisi du litige, le Conseil d’État interpréta le contrat liant la compagnie du gaz à la commune, qui avait été prorogé à une époque où l’électricité fonctionnait déjà dans d’autres communes, comme reconnaissant un monopole de l’éclairage par n’importe quel moyen. Mais il considéra que la commune avait la faculté d’assurer ce service au moyen de l’électricité, y compris en le concédant à un tiers si la compagnie du gaz, mise en demeure, refusait de s’en charger.  Le Conseil d’État admettait ainsi un pouvoir de modification unilatérale du contrat au profit de l’administration, pouvoir ensuite consacré plus nettement par l’arrêt *Compagnie générale française des tramways* (21 mars 1910, p. 216). Il jugea à cette occasion que l’administration avait le droit d’imposer à son concessionnaire d’augmenter le nombre de rames de tramways en service, alors même que ce nombre résultait du cahier des charges, "pour assurer, dans l’intérêt du public, la marche normale du service". Selon le commissaire du gouvernement Léon Blum : "Il est évident que les besoins auxquels un service public de cette nature doit satisfaire et, par suite, les nécessités de son exploitation, n’ont pas un caractère invariable... L’État ne peut pas se désintéresser du service public du transport une fois concédé... [Il] interviendra donc nécessairement pour imposer, le cas échéant, au concessionnaire, une prestation supérieure à celle qui était prévue strictement..., en usant non plus des pouvoirs que lui confère la convention, mais du pouvoir qui lui appartient en tant que puissance publique".  Les modifications ne peuvent porter que sur les conditions du service : les clauses financières ne sauraient être touchées. En outre, ce pouvoir de modification unilatérale, dans l’intérêt du service, comporte une contrepartie pour le concessionnaire, qui prend la forme d’une indemnité si les obligations nouvelles excèdent les prévisions initiales du contrat, de façon à en rétablir l’équilibre financier initial. La résiliation peut même être prononcée par le juge au profit du concessionnaire si les modifications apportées au contrat en bouleversent complètement l’économie.  Lorsque le contrat ne correspond plus aux besoins du service public, l’administration peut aller jusqu’à en prononcer la résiliation unilatérale dans l’intérêt du service. Le Conseil d’État a confirmé encore récemment cette possibilité, pour des motifs d’intérêt général, en matière audiovisuelle ([Ass. 2 février 1987,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_tv6.htm) *Société TV6* , p. 29). L’exercice de ce pouvoir doit lui aussi donner lieu à indemnisation. |

**CONCLUSIONS LATOURNERIE GAZ DE BEAUVAISFAIT FORTUIT ET FORCE MAJEURE**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

|  |
| --- |
| **Conclusions du commissaire du gouvernement Latournerie   sur *C.E., 25 janvier 1929, Sous-secrétaire d’Etat des Postes et Télégraphes c. Société du Gaz de Beauvais***    […]  IV. Qu'est-ce donc que ce cas fortuit, qui fait le fond du présent litige ? Quelle est sa nature juridique ? A quels traits se reconnaît-il ? Et d'abord se distingue-t-il de la force majeure ?    La plupart des auteurs l'admettent. Mais leur accord cesse quand il s'agit de tracer la ligne de démarcation. Au moins quatre distinctions ont été proposées. L'embarras n'est que de choisir.    Ce qui réduit notablement l'intérêt de cette discussion, c'est que, sauf, quelques dissidences, elle ne porte ni sur les traits essentiels ni sur les principaux effets des événements qualifiés de cas fortuit ou de force majeure, qui forment, de l'avis général, une même catégorie juridique, mais seulement sur la répartition de ces événements entre la rubrique du cas fortuit et celle de la force majeure, à l'intérieur de cette catégorie.    Que l'événement soit qualifié de force majeure ou de cas fortuit suivant qu'il consiste dans un accident de la nature ou dans un fait de l'homme, suivant qu'il est l'effet d'une force irrésistible pour toute personne, irrésistible absolument ou irrésistible seulement pour la personne qui invoque cette cause d'exonération eu égard aux moyens dont elle dispose, c'est-à-dire irrésistible relativement ou enfin suivant que cette force est extérieure ou intérieure, dans tous ces cas, il est admis, généralement du moins que, pour que cet événement soit une cause d'exonération, il faut qu'il satisfasse à deux conditions : qu'il n'ait pu ni se prévoir ni se conjurer, qu'il échappe à la fois aux prévisions et à la volonté humaine.    La distinction du cas fortuit et de la force majeure n'est cependant pas, d'après nous, sans intérêt pratique. Car, s'il ne peut y avoir cause d'exonération, soit au titre du cas fortuit, soit à celui de la force majeure, lorsque n'est pas remplie la double condition que nous venons de rappeler, il existe, croyons-nous, des cas où l'exonération ne joue que lorsqu'il y a force majeure.    Il en est ainsi du moins, si l'on admet que les deux expressions ne sont pas absolument synonymes et si l'on établit entre elles une différence que les rédacteurs du Code civil ne semblent pas avoir eu en vue.    V. Quant à nous, il nous paraît que la distinction fondée sur ce que l'événement est ou non extérieur à l'objet qui a causé le dommage est, dans l'état actuel du droit, celle qui rend le mieux compte de la jurisprudence, notamment de celle de la Cour de cassation en matière d'accidents du travail et sur la responsabilité du fait des choses, bien que, dans plusieurs de ses arrêts, la Cour ne semble pas identifier le cas fortuit à la cause déterminée.    Avec plusieurs auteurs considérables du droit civil et du droit administratif, nous définirons la force majeure comme une force imprévisible et irrésistible extérieure à la chose, qu'elle provienne du fait des hommes ou d'un accident de la nature, et le cas fortuit comme un événement ayant le même caractère, mais dont la cause indéterminée se rattache à l'objet dommageable, à sa constitution et à sa nature intime.    Qu'il s'agisse de la responsabilité du fait des choses, soit en droit administratif, par application des principes du droit public, soit en droit civil, par application de l'art. 1384 C. civ., ou de la responsabilité de l'administration ou de ses représentants, soit en raison de la construction ou de l'entretien d'un ouvrage public, soit de façon plus générale, en raison du fonctionnement des divers services, le cas fortuit doit s'entendre d'après nous, de l'accident survenu sans cause appréciable, en dehors de toutes les prévisions et en dépit de toutes les précautions possibles, en raison de l'existence ou de l'emploi d'ouvrages ou d'engins construits conformément aux règles de l'art, co |

**ARRET SOCIETE IMMOBILIERE DE SAINT JUST**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | Tribunal des conflits - 2 décembre 1902 - Société immobilière de Saint-Just - Rec. Lebon p. 713 |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00543**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Accarias, Rapporteur M. Romieu, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 2 décembre 1902**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté, en date du 13 août 1902, par lequel le préfet du département du Rhône a élevé le conflit dans l'instance pendante entre lui et les sieurs Noir, Rapou et Arthoud devant la cour d'appel de Lyon ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu la loi du 1er juillet 1901 et le décret du 25 juillet 1902 ; Vu les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831 ; Vu le règlement d'administration publique du 26 octobre 1849 et la loi du 24 mai 1872 ; Sur la recevabilité de l'arrêté de conflit : Considérant qu'aux termes de l'article 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828 le délai de quinzaine dans lequel doit être élevé le conflit court du jour de l'envoi fait au préfet du jugement rendu sur la compétence ; Considérant que si, d'après l'extrait du registre de mouvement, la copie de l'arrêt du 13 août 1902, qui a rejeté le déclinatoire, a été adressée le 14 août par le procureur général, il n'en résulte pas que le préfet du Rhône n'ait pas eu connaissance de cet arrêt de la cour de Lyon, lorsqu'à la date du 13 août il a pris l'arrêté de conflit qui vise la décision intervenue conformément à l'article 9 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ; que, dès lors, l'arrêté de conflit susvisé est recevable ; Sur la validité de l'arrêté de conflit : Considérant que, par son arrêté en date du 26 juillet 1902, le préfet du Rhône a ordonné l'évacuation immédiate de l'établissement formé à Lyon, rue des Farges, n° 22, par la congrégation des soeurs de Saint-Charles et prescrit l'apposition des scellés sur les portes et les fenêtres de l'immeuble ; Considérant qu'en prenant cet arrêté d'après les ordres du ministre de l'Intérieur et des Cultes le préfet a agi dans le cercle de ses attributions, comme délégué du pouvoir exécutif, en vertu du décret du 25 juillet 1902 qui a prononcé la fermeture dudit établissement par application de l'article 13, paragraphe 3, de la loi du 1er juillet 1901 ; Considérant qu'il ne saurait appartenir à l'autorité judiciaire d'annuler les effets et d'empêcher l'exécution de ces actes administratifs ; que l'apposition des scellés, ordonnée comme suite et complément de l'évacuation forcée des locaux, et le maintien temporaire desdits scellés ne constituent pas un acte de dépossession pouvant servir de base à une action devant l'autorité judiciaire. Que, par suite, la demande formée au nom de la société propriétaire de l'immeuble dont il s'agit tendant à obtenir la levée des scellés apposés pour assurer l'exécution des décret et arrêté précités ne pouvait être portée que devant la juridiction administrative, seule compétente pour apprécier la légalité des actes d'administration et pour connaître des mesures qui en sont la conséquence ; que, de ce qui précède, il résulte que la cour d'appel de Lyon, en se déclarant compétente, a violé le principe de la séparation des pouvoirs ; Considérant, d'autre part, qu'après avoir rejeté le déclinatoire la cour a, dans le même arrêt, passé outre au jugement du fond ; qu'elle a ainsi méconnu les prescriptions des articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit en date du 13 août 1902 est confirmé. Article 2 : Sont considérés comme nuls et non avenus l'exploit introductif d'instance du 28 juillet 1902, l'acte d'appel et l'arrêt de la cour d'appel de Lyon en date du 13 août 1902. Article 3 : Transmission de la décision au garde des sceaux pour l'exécution.  Précédents jurisprudentiels : Rappr. Société immobilière de la Villette, n° 542, affaire semblable. Rappr. Cauvet, 1887-01-22, Recueil p. 72. Rappr. Parant, 1890-12-13, Recueil 961. Rappr. Mohammed-ben-Belkasseuc, 1891-07-11, Recueil p. 542 Toutefois, la jurisprudence du Tribunal des conflits est fixée en ce sens que cette irrégularité n'est pas substantielle | |   Analyse du Conseil d'Etat  La décision Société immobilière de Saint-Just, éclairée par les [conclusions du commissaire du gouvernement,](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_de_romieu.htm)admet que l’administration peut recourir à des mesures d’exécution forcée de ses décisions et en précise les conditions.  La société immobilière de Saint-Just était propriétaire d’un immeuble dans lequel étaient établies les religieuses d’une congrégation. En application d’un décret ayant ordonné la fermeture de cet établissement non autorisé, le préfet du Rhône avait prescrit l’évacuation immédiate des bâtiments et l’apposition de scellés sur les portes et les fenêtres, ce qui avait été exécuté le jour même sous le contrôle d’un commissaire de police. La société ayant demandé la mainlevée des scellés, la question tranchée par le Tribunal des conflits portait sur le point de savoir si leur apposition devait être regardée comme une mesure administrative ou comme un acte de dépossession ressortant à la compétence du juge judiciaire. Pour trancher dans le sens de la compétence administrative, le Tribunal des conflits dut admettre -et c’est tout l’intérêt de cette décision- que l’administration dispose du privilège de l’exécution d’office, c’est-à-dire que, pour l’exécution des décisions qu’elle prend, elle peut recourir à des mesures d’exécution forcée, ce qui n’est évidemment pas le cas d’un simple particulier. Mesures administratives, ces décisions relèvent, pour leur contentieux, de la juridiction administrative.  Ce que ne dit pas, à elle seule, la décision du 2 décembre 1902, c’est que ce privilège de l’exécution d’office est très étroitement encadré et qu’il ne trouve à s’appliquer qu’à titre subsidiaire. En effet, comme l’a exposé le commissaire du gouvernement Romieu dans des [conclusions](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_de_romieu.htm)qui sont encore aujourd’hui regardées comme "le code de l’exécution forcée", l’administration ne doit pas, en principe, faire exécuter de force ses propres décisions. La voie normale dont elle dispose est l’arsenal des sanctions, pénales ou administratives, qui présentent pour les administrés les garanties de la procédure applicable à ces sanctions. L’exécution d’office n’est qu’un moyen subsidiaire qui permet à l’administration de ne pas rester impuissante lorsqu’aucun texte n’a prévu la sanction appropriée. La jurisprudence a étendu l’interdiction de recourir à l’exécution d’office lorsqu’une sanction permet de réprimer l’administré récalcitrant à tous les cas où l’administration dispose d’une autre voie de droit possible pour parvenir à ses fins.  Outre cette condition déterminante tenant à l’absence d’autre voie de droit utile, le recours à l’exécution d’office n’est légal que dans la mesure où la décision dont l’administration entend assurer l’exécution trouve sa source dans un texte de loi, où l’administration s’est heurtée à la résistance de l’administré et où les mesures d’exécution d’office en cause ne vont pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour assurer l’obéissance à la loi.  Le privilège de l’exécution d’office ainsi conféré, sous de strictes conditions, à l’administration par la décision du 2 décembre 1902 est distinct des deux autres hypothèses où l’administration peut légalement recourir à l’exécution forcée de ses décisions. Ces hypothèses sont d’une part l’urgence, d’autre part l’existence d’une loi qui autorise expressément un tel recours. Dans un certain nombre de matières en effet, le législateur a prévu l’exécution d’office des mesures prescrites par l’administration. Tel est le cas par exemple de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires, des articles L. 25 et s. du code de la route sur la mise en fourrière des véhicules ou encore de l’exécution forcée des arrêtés d’expulsion ou de reconduite à la frontière des étrangers prévue par l’article 26 bis de l’ordonnance du 2 novembre 1945 issu de la loi du 9 septembre 1986. | |

[**CONCLUSIONS DE ROMIEU**](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_de_romieu.htm)

**Conclusions du commissaire du gouvernement Romieu    
sur**[***T.C., 2 décembre 1902, Société Immobilière de Saint Just c. Préfet du Rhône***](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_societe_immobiliere_de_saint_just.htm)

   
   
Un décret, en conseil des ministres, du 25 juill. 1902, rendu par application de l'art. 13 de la loi 1er juill. 1901, a prononcé la fermeture de l'établissement non autorisé formé à Lyon, rue des Farges, n° 22, par la congrégation autorisée des Soeurs de Saint-Charles. Le préfet, par arrêté du 26 juillet, a prescrit l'évacuation immédiate de cet établissement et l'apposition des scellés sur les portes et fenêtres. Le même jour, le commissaire de police notifiait l'arrêté à la supérieure, faisait évacuer l'immeuble par les soeurs, et, après leur départ, apposait les scellés.   
   
La Société immobilière de Saint-Just, agissant comme propriétaire de l'immeuble, a assigné le préfet du Rhône devant le président du tribunal civil, tenant l'audience des référés, pour voir dire que les scellés apposés sur sa propriété seraient immédiatement levés. Le préfet du Rhône a proposé un déclinatoire d'incompétence auquel il a été fait droit par le président du tribunal ; mais sur appel, la cour de Lyon s'est déclarée compétente et le préfet a élevé le conflit. La question de compétence soulevée devant vous vise uniquement l'apposition et la mainlevée des scellés sur l'immeuble occupé par les soeurs. Il importe, en effet, de ne pas confondre « l'ordre de fermeture de l'établissement », prononcé par décret en conseil des ministres, qui peut donner lieu à des recours pour excès de pouvoir formés par les congréganistes, devant le conseil d'Etat, et les « voies matérielles d'exécution forcée» employées par le préfet (dans l'espèce l'apposition des scellés), pour réaliser effectivement l'opération de fermeture prescrite par le décret, qui donnent seules lieu au litige porté par les propriétaires devant le juge des référés. On soutient que le fait de l'apposition des scellés sur une propriété privée par le préfet, constitue non seulement un excès de pouvoir ordinaire, relevant du conseil d'Etat au contentieux, et qui ne ferait pas perdre à l'acte, en cas d'annulation , son caractère administratif, mais bien une véritable voie de fait justiciable, comme telle, des tribunaux ordinaires ; en un mot, pour employer les vocables en usage dans votre langue juridique, on ne prétend pas seulement que le préfet à excédé « les limites de ses pouvoirs » mais qu'il n'a pas agi dans « l'exercice » de ces pouvoirs et qu'il est sorti « du cercle de ses attributions légales ». Vous aurez donc à examiner - non pas si l'apposition des scellés était, à proprement parler, légale,- mais si elle peut être considérée comme se rattachant à un ensemble de mesures administratives, que le préfet pouvait prendre pour exécuter le décret. Vous aurez ensuite à vous demander, en supposant l'acte incontestablement administratif, si l'atteinte portée au droit de propriété pourrait justifier, en raison de son degré de gravité, la compétence de l'autorité judiciaire.  
   
 

**I.**

   
Nous nous trouvons en présence de la question suivante, qui est, à notre avis, une des plus graves et des plus importantes du droit administratif : qu'est-ce que l'exécution forcée par la voie administrative des actes de puissance publique sur les personnes et sur les biens ? quel en est le fondement juridique ? quelles en sont les règles et les limites ? La loi prescrit ou délègue à l'Administration le droit de prescrire certaines mesures d'autorités vis-à-vis des citoyens : ce sont des obligations de faire ou de ne pas faire, des défenses, des injonctions ; la puissance publique, procède par voie de commandement, soit sous la forme d'actes individuels. L'ordre une fois donné, soit par le législateur directement, soit par l'Administration par délégation de la loi, les citoyens sont tenus d'obéir. Mais si les citoyens n'obéissent pas, s'ils n'obtempèrent pas volontairement au commandement qui est obligatoire pour eux, comment assurera-t-on l'exécution matérielle des actes de puissances publique ? Quels sont les procédés de coercition ?    
   
L'administration qui commande, se trouvant d'ailleurs disposer de la force publique, il y aurait pour elle une tentation bien naturelle de se servir directement de la force publique, qui est dans sa main, pour contraindre les citoyens à se soumettre aux ordres qu'elle a donnés ou qu'elle est chargée de faire exécuter.    
   
Mais on voit sans peine combien un pareil régime serait dangereux pour les libertés publiques, à quels abus il pourrait donner lieu.    
   
Aussi est-ce un principe fondamental de notre droit public, que l'Administration ne doit pas mettre d'elle-même la force publique en mouvement pour assurer manu militari l'exécution des actes de puissance publique, et qu'elle doit s'adresser d'abord à l'autorité judiciaire, qui constate la désobéissance, punit l'infraction, et permet l'emploi des moyens matériels de coercition.    
   
Le mode d'exécution habituel et normal des actes de puissance publique est donc la sanction pénale, confiée à la juridiction répressive, sauf bien entendu le cas où le législateur en aurait autrement ordonné. Les sanctions pénales résultent soit de textes spéciaux (comme les art. 8 et 16 de la loi du 1er juill. 1901), soit de textes généraux comme l'art. 471, § 15 c. pén., qui vise les règlements administratifs et tous les actes qui se rattachent à la police municipale. La régie de droit public que nous venons d'énoncer et d'après laquelle l'obéissance aux actes de puissance publique est assurée au moyen des sanctions pénales confiées à la juridiction répressive, se trouve insuffisante ou inopérante dans deux cas.    
   
C'est d'abord le cas d'extrême urgence, entendu dans le sens du péril imminent pour la sécurité, la salubrité, le bon ordre : l'Administration est alors investie du droit de prendre des mesures provisoires et de pourvoir d'office à ce qui est nécessaire ; certaines lois le prévoient expressément, comme la loi du 29 flor. an 10 sur la grande voirie, la loi du 21 juin 1868 sur la police rurale ; mais il n'est pas besoin de textes en cette matière ; tout le monde reconnaît qu'il est de l'essence même du rôle de l'Administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique sans délai ni procédure, lorsque l'intérêt immédiat de la conservation publique l'exige ; quand la maison brûle, on ne va pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers. Sur ce point, il n'y a jamais eu de contestation.   
   
C'est ensuite le cas où, en présence d'une obligation formelle imposée par la loi ou en vertu de la loi, il n'y a pas de sanction pénale, parce que, d'une part, aucune loi spéciale n'a prévu de pénalité, et parce que, d'autre part, l'art. 471 § 15, c. pén. ne se trouve pas applicable. On a soutenu souvent, récemment encore, que la sanction de l'art. 471 visait tous les actes administratifs de puissance publique, quels qu'ils fussent. D'où il suit qu'il y aurait toujours une sanction pénale pour les infractions aux actes de puissance publique, et que l'Administration devrait toujours recourir à ce mode de procéder. Mais la jurisprudence de la cour de cassation est nettement fixée dans le sens contraire à cette théorie : elle n'admet pas que l'art. 471 § 15, puisse être étendu à des actes administratifs qui ne sont ni des règlements, ni des arrêtés rendus en matière de police municipale. Nous vous rappellerons, entre autres, l'arrêt du 13 oct. 1886 (DP 87-1 506 et le rapport de M. Tanon) dans lequel la chambre criminelle a refusé d'appliquer l'art. 471 au fait d'avoir ouvert une chapelle domestique contrairement aux dispositions du décret du 22 déc. 1812. Il peut donc arriver que certaines prescriptions de la loi ou de l'autorité administrative dans des matières qui touchent à l'exercice de la puissance publique, se trouvent dépourvues de sanction pénale : le moyen habituel, normal, de coercition fait défaut. Dès lors, si on ne se trouve pas dans le cas d'urgence ou péril imminent et si la loi n'a pas prévu un autre mode d'exécution, que va-t-on décider quant aux procédés de coercition ?   
   
Il y a deux systèmes possibles.    
On peut soutenir que, la loi étant incomplète, il n'appartient à personne d'y suppléer ; que, s'il y a une obligation dépourvue de sanction, c'est la faute du législateur ; qu'il faut une loi nouvelle, et que, tant que la loi nouvelle ne sera pas faite, la loi ancienne ne sera pas exécutée. Pour éviter les abus, la part d'arbitraire que comporte l'exécution forcée par la voie administrative, on fera fléchir les intérêts publics devant la garantie des libertés et des droits privés: l'exécution sera judiciaire ou ne sera pas.    
Dans un second système, au contraire, on part de cette idée qu'il n'est pas admissible que la loi ne soit pas exécutée et que la puissance publique ne soit pas obéie ; qu'une erreur de rédaction, une omission, une lacune de la part du législateur ne peut frapper de stérilité ses prescriptions ; que, dans les rapports de la puissance publique avec les citoyens, l'obligation et la coercition sont indissolublement liées ; que l'obéissance à l'ordre légalement donné par l'autorité compétente doit, si elle n'est pas obtenue volontairement, être réalisée par la contrainte. Ici, ce sont les intérêts privés, les droits individuels qui fléchissent devant la nécessité de faire exécuter la loi. Dès lors, l'autorité administrative, qui dispose de la force publique, devra être autorisée exceptionnellement à s'en servir, sans l'intervention du juge répressif impuissant, dans la circonscription, pour assurer directement l'exécution matérielle de ses injonctions et des ordres du législateur.   
   
Les deux systèmes peuvent se défendre par des arguments excellents, et l'on conçoit que, suivant les traditions, les moeurs politiques, les habitudes juridiques du pays, l'un ou l'autre puisse être adopté. En France, pays d'administration et de centralisation, pays du principe de la séparation des pouvoirs, il n'est pas étonnant que ce soit le second qui ait prévalu : les arrêts du tribunal des conflits sur l'expulsion des congrégations en 1880 et 1881 en sont la consécration la plus éclatante. On peut donc définir l'exécution forcée par la voie administrative : « Un moyen empirique justifié légalement, à défaut d'autre procédé, par la nécessité d'assurer l'obéissance à la loi ». Et du moment où la coercition administrative est possible, le contentieux auquel elle peut donner lieu est nécessairement administratif. Mais on ne saurait méconnaître les inconvénients sérieux que peut présenter l'exécution forcée par la voie administrative.   
    
D'une part, en effet, l'exécution d'office par l'Administration elle-même « par défaut », sans jugement, sans garanties à la défense, alors qu'aucun intérêt d'urgence ne l'explique, outre qu'elle n'est pas conforme à nos habitudes, peut, dans certains cas, favoriser l'arbitraire et couvrir des illégalités.    
   
D'autre part, la juridiction administrative n'est pas outillée pour protéger utilement les droits privés qui seraient violés d'une manière flagrante par les abus des actes d'exécution de la puissance publique : elle n'a pas, en cette matière, de juges locaux du premier degré ; elle n'a pas la procédure du référé et la lenteur relative de son intervention peut souvent rendre son efficacité illusoire. Il importe donc que l'exécution forcée administrative soit réservée strictement aux cas où elle est indispensable, que son domaine soit nettement circonscrit, que les conditions de son existence même soient fixées avec précision, afin qu'elle ne dégénère pas en simple voie de fait. Ces règles résultent des nombreuses affaires sur lesquelles votre jurisprudence a eu, depuis trente ans, l'occasion de se prononcer, et doivent servir de base à vos décisions futures.    
   
On peut, croyons-nous, en dégager facilement les principes de droit public sur lesquels repose aujourd'hui l'exécution par la voie administrative.    
Ces principes nous paraissent être au nombre de quatre :    
1° Il faut que l'opération administrative pour laquelle l'exécution est nécessaire ait sa source dans un texte de loi précis ;    
2° Il faut que, par suite de résistance à la loi ou à l'acte de puissance publique, il y ait lieu à l'exécution forcée ;    
3° Il faut que l'absence de sanction pénale rende nécessaire l'exécution par la voie administrative ;    
4° Il faut que les mesures d'exécution forcée tendant uniquement, dans leur objet immédiat, à la réalisation de l'opération prescrite par la loi.   
   
Nous allons reprendre un à un l'examen de ces quatre principes, et, pour chacun, nous vérifierons si l'apposition des scellés, dont nous avons à nous occuper, réunit les conditions que nous considérons à la fois comme nécessaire et suffisantes. Nous n'oublierons d'ailleurs pas cette règle absolue que, lorsqu'un acte n'a pas par lui-même le caractère d'acte administratif, la circonstance qu'il aurait reçu l'approbation des supérieurs hiérarchiques, du ministre, même des chambres, ne saurait lui conférer ce caractère : l'abandon définitif de l'ancienne théorie de l'acte de haute police ou de gouvernement ne laisse plus aucun doute à ce sujet (Trib. confl. 25 mars 1889, D.P. 90.3.65 ; 15 févr. 1890, D.P. 91? 3,31 ; 24 nov. 1894, D.P. 96,3,10).   
   
*Premier principe :*- Il faut que l'opération administrative, pour laquelle l'exécution est nécessaire, ait sa source dans un texte de loi précis. Il est bien évident que c'est là la condition primordiale, puisque l'exécution administrative ne se conçoit que par la nécessité de contraindre les citoyens à obéir à la loi. Il faut donc un texte législatif imposant directement une obligation ou déléguant à l'Administration le droit de l'imposer. Il faut que l'Administration puisse se réclamer d'un texte de loi formel : si ce texte n'existe pas, l'exécution n'est qu'une voie de fait (Trib. confl. 13 déc. 1884, D.P. 85, 3,33 ; arrêté précité du 15 févr. 1890).   
   
Dans l'espèce actuelle, le texte n'est pas contestable, et la situation est beaucoup plus nette à cet égard qu'en 1880, où il s'agissait d'établir que les lois de 1790,1792 et de l'an 12, dont on prétendait assurer l'exécution, étaient toujours en vigueur. L'art. 13 de la loi du 1er juillet 1901 délègue formellement à un décret en conseil des ministres le droit de prononcer la fermeture des établissements   congréganistes,    autorisés    ou   non.   
L'opération de fermeture est donc permise par un texte de loi précis. Le pivot législatif de l'opération à exécuter existe.   
   
*Deuxième principe :* - Il faut qu'il y ait lieu à exécution forcée. C'est la conséquence de la définition même de l'exécution forcée administrative : il faut qu'il y ait un manque d'obéissance à l'acte de puissance publique, une situation de fait contraire à ses injonctions, une résistance à vaincre : la mesure de coercition apparaît, dès lors, comme le moyen de faire cesser ce que vos arrêts appellent « un état de choses inconciliable » avec le respect dû à l'acte de puissance publique. Si, au contraire, au moment où cet acte est déclaré exécutoire, l'obligation qu'il impose a déjà été exécutée, il est clair qu'il n'y a plus d'exécution forcée nécessaire, et, quand l'exécution forcée n'est plus nécessaire, elle n'est plus licite : la matière de l'exécution forcée fait défaut, la période d'exécution forcée n'est pas ouverte ; les actes qui prétendraient y pourvoir auraient un caractère purement vexatoire, constitueraient une sorte de pénalité et non un moyen d'exécution ; ils n'auraient pas comme point d'appui cette nécessité d'exécution qui est le seul fondement de la coercition administrative.    
   
Dans l'espèce, la cour de Lyon a soutenu que la fermeture de l'école congréganiste avait été volontaire, et que, dès lors, il n'y avait plus lieu à exécution forcée par voie d'apposition de scellés. Si cette allégation était exacte, il est certain que la compétence administrative ne se justifierait plus, puisqu'il n'y aurait plus, en réalité, d'acte administratif faisant obstacle à la compétence judiciaire. Mais l'assertion de la cour n'est pas conforme à la réalité des faits.    
   
D'une part, en effet, les soeurs ne sont parties qu'à l'arrivée du commissaire de police et sur ses injonctions, ce qui exclut immédiatement toute idée de départ volontaire.    
   
D'autre part, nous ne saurions considérer, dans aucun cas, l'exécution comme volontaire, du moment où elle s'est produite après le décret de fermeture, même si elle a eu lieu avant l'arrivée des agents d'exécution, car il ne faut pas perdre de vue dans quelles conditions la fermeture a été prononcée. Le décret du 25 juillet est pris en conseil des ministres sur les rapports des préfets, signalant les divers établissements qui, « ouverts sans autorisation, se sont abstenus de régulariser leur situation au point de vue légal, et ont refusé de se dissoudre » ; il prononce la fermeture de ces établissements dont la liste est annexée et ordonne l'exécution immédiate, conformément au décret du 5 nov. 1870. Si donc un établissement se trouve inscrit sur cette liste - et c'est le cas de l'établissement des Soeurs de Saint-Charles- il est atteint immédiatement par le décret du 25 juillet ; la période d'exécution forcée est ouverte à partir de cette date ; il n'y a plus place, dès ce moment, pour une exécution réputée volontaire, et, dès l'instant où l'acte est déclaré exécutoire, l'Administration est en droit de procéder à l'exécution forcée. Donc, à partir du 25 juillet, l'évacuation des locaux sera une évacuation forcée, de quelque manière qu'elle se produise ; nous pouvons affirmer qu'il y a lieu à exécution forcée ; la matière de l'exécution forcée administrative existe.   
   
*Troisième principe :* - Il faut qu'il n'y ait pas de sanction pénale. Cette règle est encore la conséquence de la définition de l'exécution, forcée par la voie administrative, de son caractère de moyen exceptionnel, empirique, destiné à assurer l'exécution de l'acte de puissance publique, à défaut du moyen normal qui est l'application de la sanction par le juge pénal. Si donc la sanction pénale existe, l'exécution forcée administrative n'existe pas, en dehors des cas d'urgence de sécurité, que tout le monde est d'accord pour réserver dans les conditions que nous avons rappelées tout à l'heure : dès lors, toute mesure administrative d'exécution forcée manquerait du fondement juridique qui lui est indispensable et constituerait au plus haut degré une voie de fait. Laisser l'Administration le droit de superposer l'exécution administrative à la sanction pénale, lui reconnaître le droit d'option entre la sanction édictée par le législateur et une exécution administrative que rien ne prévoit et ne justifie légalement, ce serait l'anarchie, l'arbitraire, la négation des principes fondamentaux de notre droit public ; ce serait la création discrétionnaire et dissimulée d'une sorte de régime d'état de siège.   
   
La jurisprudence du conseil d'Etat a eu l'occasion d'affirmer ces principes dans une matière où cependant il ne s'agit pas de droits de propriété et où l'Administration a les pouvoirs les plus étendus : à l'occasion des contraventions de voirie. Lorsqu'un particulier commet sur une route ou sur un chemin un acte de nature à compromettre la sécurité ou la circulation publique, s'il fait une estivation, s'il dresse une barrière, il appartient à l'Administration, préfet ou maire, qui a la garde du domaine public, de combler le fossé, d'enlever la barrière immédiatement et d'office, parce que l'intérêt public l'exige (Cons. d'Et. 11 janv. 1866, D.P. 66.3. 81 ; 17 juin 1881, D.P. 82, 3, 113). Mais si la contravention commise n'intéresse ni la circulation, ni la sécurité, ni la conservation immédiate de la voie publique, l'Administration n'a pas le droit d'exécuter d'office, et doit dresser procès-verbal pour y être statué ce qu'il appartiendra par le juge répressif compétent, conseil de préfecture ou tribunal de simple police. Le conseil d'Etat a eu l'occasion de prononcer plusieurs fois l'annulation d'actes de maire ou de préfet qui avaient ainsi eu le tort de se faire justice à eux-mêmes (Cons. d'Et. 7 juill. 1851 ; 30 juill. 1803, D.P. 64, 3, 6 ; 16 mars 1877, D.P. 773.88). Il ne résulterait pas nécessairement de ces arrêts que l'acte, annulé pour excès de pouvoirs, dût perdre son caractère administratif ; mais pour bien marquer son opinion, le conseil d'Etat, présidé par M. Laferrière, dans une affaire plus récente (1er févr. 1884, D.P.853.108) a déclaré non pas que le maire avait simplement excédé la limite de ses pouvoirs, mais qu'il était sorti du « cercle de ses attributions légales » ce qui implique nécessairement que son acte d'exécution était dépourvu de tout caractère d'acte administratif. On pourrait opposer à cette doctrine la pratique suivie en matière d'établissements insalubres où la fermeture est souvent opérée par la voie administrative, bien que l'art. 471 § 15 soit applicable, et l'argument tiré de ce qu'en 1880 l'expulsion administrative des congrégations pouvait n'être pas exclusive de pénalités à prononcer contre elles. Nous répondrons qu'en ce qui concerne les établissements insalubres, les motifs tirés précisément de la salubrité et de la santé publique directe peuvent, dans beaucoup de cas, justifier l'action directe et immédiate de l'Administration, nonobstant l'application possible de l'art. 471. C'est le cas que nous avons eu soin de réserver expressément.    
   
Quant à la situation des congrégations religieuses en 1880, il serait inexact de dire qu'elle fût réglée par la loi pénale. On ne pouvait songer à invoquer comme sanctions pénales que les dispositions de l'art. 6 du décret du 3 mess, an 12, les art. 291 et 292 c. pén. complétés par la loi du 10 avr. 1834 ou l'art. 471 § 15 c. pén. Or, le décret de l'an 12 se bornait à prévoir la « poursuite par la voie extraordinaire », forme de procédure criminelle qui avait disparu sous notre régime pénal moderne et n'avait pas été remplacée.    
D'un autre côté, les art. 291 et 292 c. pén. et la loi de 1834 ne pouvaient être considérés comme constituant la sanction directe et complète des lois sur les congrégations : d'abord, leur applicabilité aux congrégations était, à l'époque, fort contestée et n'a été reconnue définitivement que depuis, par l'arrêt de la cour de Paris du 6 mars 1900 ; 3 était plus que douteux, en 1880, que l'Administration pût la faire admettre par les tribunaux ; ensuite, ces articles qui s'adressaient aux associations illicites, formées dans certaines conditions, ne comportaient pas des prohibitions aussi complètes que celles qui résultaient, pour les congrégations, des lois révolutionnaires.    
Quant à l'art. 471 c. pén., la jurisprudence de la chambre criminelle de la cour de cassation, à laquelle nous avons fait allusion précédemment, n'aurait pas permis d'y recourir, puisqu'il ne s'agissait pas d'une des matières pouvant ressortir à cet article. Les sanctions pénales étaient donc fort incertaines en 1880, et c'est pour cela que l'Administration était obligée de recourir aux coercitions administratives, dont l'emploi nécessaire devenait par là même légal, du moment où l'on affirmait alors l'existence des lois anciennes que le Gouvernement entendait appliquer. Les deux exemples que nous venons d'examiner, loin de contredire le principe, en sont donc, à des points de vue différents, la confirmation absolue.   
   
Recherchons maintenant, si dans la circonstance actuelle, à l'égard des établissements fermés par application de la loi de 1901, il existe une sanction pénale. La négative ne nous semble pas douteuse, et la situation est singulièrement plus nette qu'en 1880. Si cette sanction existait, elle ne pourrait se trouver que dans les textes invoqués à cette époque ou dans la loi de 1901. Les lois de 1799, 1792 et de l'an 12, - outre qu'elles nous paraissent difficilement conciliables avec la législation nouvelle, dont, elles ne feraient que gêner, compliquer et contrarier l'application- ne contenaient, nous venons de le voir, aucune sanction pénale, depuis qu'on ne pouvait plus recourir à la poursuite par la voie extraordinaire : qu'on les considère comme toujours en vigueur, parce qu'elles n'ont pas été abrogées explicitement par la loi de 1901, ou qu'on estime, comme nous le faisons, que leurs dispositions éparses et surannées ne s'adaptent plus à l'édifice moderne construit tout d'une pièce par la loi récente, le résultat est le même, au point de vue qui nous intéresse : elles ne peuvent nous fournir aucune sanction pénale. Quant aux articles 291 et suiv. c pén. et à la loi de 1834, ils sont explicitement abrogés. Enfin l'art. 471 n'est pas plus applicable aujourd'hui qu'en 1880. Est-ce donc dans la loi de 1901 que nous allons trouver la sanction pénale que nous cherchons ? L'art. 13 de la loi du 1er juill. 1901 distingue la congrégation qui ne pourra être autorisée que par une loi et l'établissement dépendant d'une congrégation autorisée, lequel sera autorisé par décret en conseil d'Etat. La dissolution de la congrégation ou la fermeture de tout établissement pourront être prononcés par décret en conseil des ministres. Pour le cas de dissolution de la congrégation, la sanction pénale résulte de l'art. 16 qui punit des peines édictées à l'art. 8 ceux qui font partie de la congrégation non autorisée. D'autres sanctions sont encore ajoutées par la loi : une sanction pénale par l'art. 14 pour les établissements d'enseignement dans lesquels enseigneraient des membres d'une congrégation non autorisée ; une sanction civile, par l'art. 18, pour la liquidation des biens des congrégations dissoutes.    
Mais, en ce qui concerne la fermeture des établissements appartenant à des congrégations autorisées, le décret qui la prononce n'a aucune sanction dans la loi. Il est, en effet, impossible de soutenir qu'alors que l'art. 13 a soin de distinguer la congrégation et l'établissement, au point de vue de l'autorisation confiée à des pouvoirs différents, qu'alors que ce même article emploie deux expressions différentes pour « la dissolution de la congrégation » et « la fermeture de l'établissement », l'art. 16, lequel vise uniquement les congrégations non autorisées, puisse être étendu aux établissements non autorisés appartenant aux congrégations autorisées : cela nous paraît de toute évidence, sans qu'il soit même besoin de faire appel au principe que les pénalités sont de droit étroit. Quant à l'art. 18, il ne contient aucune sanction pénale, et la seule sanction civile qu'il contienne - la liquidation des biens- ne peut évidemment concerner que les «congrégations» non autorisées, ainsi que cela résulte plus explicitement encore, du règlement d'administration publique du 16 août 1901. Il est donc inexacte de soutenir, comme l'a fait la cour de Lyon, que toutes les dispositions de la loi de 1901 avaient leur sanction devant l'autorité judiciaire. Il y a dans la loi de 1901 une opération administrative très nettement déterminée, la « fermeture d'un établissement » appartenant à une congrégation autorisée, pour laquelle la loi investit le Gouvernement d'un droit de commandement absolu, et qui n'est susceptible d'aucune sanction pénale. Cette lacune, cette fissure dans le système général de la loi, a été reconnue de la façon la plus formelle par le Gouvernement, et c'est pour la combler qu'il a présenté le projet voté par la Chambre des députés, en discussion actuellement devant le Sénat (devenu la loi du 4 déc. 1902 infra, 4e partie, p. 9). Ce projet applique précisément les pénalités de l'art. 16 au cas de fermeture prévu par l'art. 13 et les étend aux propriétaires des immeubles dans lesquels fonctionne l'établissement dont la fermeture a été ordonnée : il comble ainsi la lacune qui existait dans la loi de 1901, et, en créant la sanction pénale qui faisait défaut, il supprime toute exécution forcée administrative pour l'avenir. Mais tant que ce projet n'est pas voté, il n'y a pas d'autre mode de coercition pour assurer l'exécution des décrets de fermeture que la voie administrative. L'absence de sanction pénale mettait le Gouvernement dans la nécessité de recourir à ce procédé exceptionnel qui devenait par là même légal, et l'emploi de moyens qui, dans l'avenir, une fois la loi votée, constitueraient une simple voie de fait, s'est trouvé justifié dans le passé et participer du caractère administratif de la mesure dont ils étaient la seule sanction.   
Ce double point de vue a été mis en lumière par M. le garde des sceaux de la façon la plus claire dans les observations qu'il a présentées au Sénat le 28 novembre dernier à l'appui du nouveau projet de loi « Il vaut mieux, disait-il, substituer aux sanctions, toujours brutales de la force, les sanctions judiciaires : c'est la substitution que nous vous demandons de voter » puis plus loin : « Etant donné qu'un décret de fermeture intervient, vaut-il mieux recourir à la force pour exiger la soumission au décret, et ce en se conformant à la loi de 1901, ou au contraire n'est-il pas à désirer que la résistance à ce décret soit dorénavant, comme nous vous le proposons, du ressort des tribunaux » ? Ces quelques mots, nous paraissent résumer toute la doctrine que nous venons de vous exposer.   
   
*Quatrième principe :* - Il faut que les mesures d'exécution forcée tendent uniquement, dans leur objet immédiat, à la réalisation de l'opération prescrite par la loi. Nous entendons par là que les mesures d'exécution forcée ne doivent pas ajouter aux obligations imposées par la loi ni aux pouvoirs spéciaux conférés par elle à l'Administration, et ne pas constituer, en réalité, une opération nouvelle, se détachant complètement de celle autorisée par le législateur. C'est toujours la même idée de « nécessité » qui domine toute cette matière de l'exécution administrative. Les mesures d'exécution - sans que vous ayez à vous prononcer dès à présent su-leur complète légalité, - ne doivent pas vous apparaître comme manifestement en dehors du cercle des mesures qui peuvent apparaître, à première vue, comme nécessaires pour l'exécution directe et immédiate de l'opération autorisée. Sinon ce serait, en réalité, empiéter sur le domaine du législateur (Trib. conf. 25 fév. 1893, D.P. 94.3.32 ; 25 mars 1889, Dufeuille ; 25 mars 1889, Usannaz Joris, D.P. 90.3.65). Dans les affaires Dufeuille et Usannaz Joris, il s'agissait de la saisie, arbitrairement opérée par l'Administration de manifestes du compte de Paris ; une demande en restitution des imprimés et une action en dommages-intérêts contre le préfet avait été portée devant les tribunaux civils ; le Gouvernement prétendait avoir agi dans un intérêt politique pour l'application de la loi du 22 juin 1886 sur les membres de la famille ayant régné sur la France. Mais la loi du 22 juin 1886 se bornait à interdire aux princes l'entrée du territoire français et à les exclure de l'armée, des fonctions publiques et électives. Vous avez considéré que ce texte ne comportait pas pour l'Administration le pouvoir d'opérer des saisies discrétionnaires ; qu'ainsi l'acte du préfet, même approuvé par le ministre et par les Chambres, n'avait pas le caractère administratif et ne faisait pas obstacle à la compétence judiciaire.   
   
Peut-on dire que la situation soit analogue dans l'affaire actuelle ? L'opération autorisée par la loi, ordonnée par le décret, c'est la fermeture de l'établissement ; la mesure d'exécution dont on ne plaint, c'est l'apposition des scellés. Est-ce là une opération nouvelle, distincte de la fermeture elle-même, qui s'en détache complètement ; ou, au contraire, est-ce une mesure qui puisse être considérée comme complémentaire de l'évacuation forcée des locaux ? On peut distinguer suivant que la mesure atteint un immeuble appartenant aux congréganistes, ou au contraire un immeuble dont les congréganistes expulsés ne sont pas propriétaires. A l'égard des congréganistes, il n'est pas douteux que le droit de les faire partir doit se compléter par le droit de les empêcher de rentrer, et, dès l'instant que l'évacuation n'a pas été volontaire mais forcée, elle peut comporter des mesures complémentaires pour éviter un retour offensif : l'apposition des scellés tient lieu de l'installation d'un planton devant la porte. Il nous paraît qu'à l'égard du propriétaire, la mesure conserve le même caractère : c'est toujours la fermeture de l'établissement que l'on poursuit, c'est la congrégation seule qui est visée « à travers » le propriétaire. Il est possible qu'on puisse décomposer l'acte suivant qu'il touche les congréganistes ou le propriétaire, au point de vue de sa légalité ; mais il nous paraît impossible de le décomposer au point de vue de sa nature, qui reste, pour l'ensemble, administrative. C'est d'ailleurs, ce que vous avez décidé en 1880 quand vous avez admis le caractère administratif de l'apposition des scellés, sans faire aucune distinction suivant que la réclamation était formulée au nom des congréganistes ou des tiers propriétaires.   
   
En résumé, l'arrêté préfectoral ordonnant l'apposition des scellés, dans l'espèce qui vous est soumise, satisfait bien aux quatre principes que nous vous avons proposés comme devant servir de critérium au caractère administratif de l'acte. C'est bien un acte administratif proprement dit que l'autorité judiciaire avait devant elle.   
   
 

**II.**

   
L'acte étant administratif, l'autorité judiciaire est, en principe, incompétente pour « en connaître », c'est-à-dire pour en apprécier la légalité, en entraver l'exécution, indemniser des dommages qu'il a pu causer. Mais afin de concilier cette règle avec cette autre règle, que la propriété immobilière est sous la sauvegarde des tribunaux civils, la jurisprudence est fixée depuis longtemps en ce sens que l'autorité judiciaire peut devenir compétente si l'atteinte portée au Droit de propriété va jusqu'à la dépossession. Cette doctrine dérive de l'idée bien simple que si, en matière d'expropriation, alors la translation de propriété est ordonnée par la loi, le législateur a cru devoir réserver l'intervention de l'autorité judiciaire, il doit en être de même à fortiori lorsque la dépossession n'est pas faite suivant les formes légales.   
   
Il y a lieu d'examiner successivement deux questions: dans quel cas y-a-t-il, à proprement parler, dépossession? S'il y a dépossession, quels sont les pouvoirs de l'autorité judiciaire ?   
Il y a incontestablement dépossession toutes les fois qu'il y a prise de possession par l'Administration, soit de la totalité, soit d'une parcelle infiniment petite d'un immeuble, soit à titre définitif, soit à titre temporaire, soit pour y exécuter des travaux, soit pour y installer un service public. Toutes les autres atteintes au droit de propriété, toutes celles qui ne constituent de la part de l'Administration ni occupation ni appropriation, ni emprise, sont de simples dommages qui ne constituent pas une dépossession, même s'ils consistent en diminution ou privation de jouissance (Trib. confl. 5 mai 1877, D.P. 78, 3.13 ; 7 avr. 1884, D.P. 85.3.97). Peut-être pourrait-on admettre que, lorsqu'il s'agit d'une propriété privée ordinaire (dans les deux espèces citées, il s'agissait d'établissements insalubres et de propriétés de mines), la privation complète de l'usage de la propriété doit être considérée comme une véritable dépossession, sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait prise de possession et appropriation par l'Administration (Civ. cass. 28 janv. 1902) : c'est une question que nous nous bornons à signaler et dont l'étude ne nous paraît pas nécessaire à l'occasion du litige actuel. Dans le cas, supposé incontesté, où il y aurait vraiment dépossession, quel est le rôle de l'autorité judiciaire et quelles sont les conditions de son intervention ? La jurisprudence du tribunal des conflits nous donne la réponse à cette question et nous indique les distinctions qu'il y a lieu de faire.   
   
1° L'autorité judiciaire est compétente, de la manière la plus absolue, pour fixer l'indemnité de dépossession due au propriétaire, qu'il s'agisse d'une occupation définitive, considérée comme une vente forcée, une expropriation indirecte (Trib. conf. 11 janv. 1873, D.P. 73.3.23 ; 12 mai 1877, D.P. 77.3.66 ; 13 déc. 1890 D.P. 92.3.58) ou d'une occupation temporaire (en dehors, bien entendu, de la servitude d'occupation temporaire pour travaux publics, régie par une loi spéciale) qui est assimilée à une sorte de location forcée (Trib. confl. 25 janv. 1873, D.P. 733.19, Conf. Trib. confl. 13 avril 1889, D.P. 90.3.54).   
   
2° Les tribunaux civils n'ont que le pouvoir d'allouer une indemnité et ne peuvent ordonner la remise en possession, quand ils se trouvent en présente soit d'ouvrages publics livrés à leur destination et faisant partie du domaine public, soit d'actes administratifs de puissance publique dont le caractère administratif est nettement établi. D'après les principes que nous avons rappelés tout à l'heure, les décisions où vous avez admis le droit pour l'autorité judiciaire d'ordonner la réintégration du propriétaire, à l'encontre de l'Administration, correspondent toutes à des cas dans lesquels il n'y avait pas d'acte administratif, ou dans lesquels l'acte administratif existant était inopérant comme dépourvu des conditions essentielles que nous avons énumérées (Trib. confl. 15 févr. 1890, D.P. 94332 ; 13 déc. 1890, D.P. 92?3?58). Si, au contraire, l'acte de puissance publique existe et s'il a bien le caractère administratif, les tribunaux civils ne peuvent y faire échec, ni paralyser son exécution en ordonnant une remise en possession qui créerait un état de choses inconciliable avec ses prescriptions (V. notamment en matière de laïcisation d'écoles : Trib. confl. 14 janv. 1880, D.P. 80.3.91 ; 13 avr. 1889, D.P. 90.3.54 ; 26 mars 1898, D.P. 99.3.52).   
   
Toutefois, le fait de la dépossession est, cela va sans dire, une circonstance aggravante de la mesure d'exécution, et peut, à l'occasion, par lui-même, suffire à en changer la nature ; il contribuerait ainsi, comme élément d'appréciation, à faire reconnaître par le juge que l'on se trouve en présence non d'un véritable acte administratif, mais d'une simple voie de fait. Il en serait de même du cas où une dépossession provisoire et nécessaire se transformerait, par une prolongation inutile et abusive, en une véritable vexation, contraire à l'esprit de la loi, et perdrait, par là même, son fondement juridique de mesure d'exécution administrative. Dans ces divers cas, l'acte administratif disparaissant, l'autorité judiciaire reprendrait la plénitude de sa compétence, même pour ordonner la réintégration du propriétaire dans son immeuble.   
   
3° Des considérations qui précèdent est née tout naturellement une distinction que votre jurisprudence a introduite depuis peu, entre la compétence (au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs) du juge du principal et celle du juge des référés. Il peut arriver que, dans une même matière, le tribunal soit compétent au principal, tandis que le juge des référés ne le sera pas. Ce qu'on demande, en effet, généralement au juge des référés, ce sont des mesures d'exécution immédiate, c'est une remise en possession, c'est une expulsion des agents de l'Administration ; c'est, en réalité, d'arrêter l'exécution de l'acte administratif ; il en résulte que, si l'acte a bien le caractère administratif, le juge des référés sera absolument incompétent. Devant le juge du principal, au contraire, on pourra demander la reconnaissance du droit de propriété, la constatation des atteintes qu'il a subies, et l'allocation d'indemnités pour dédommager de la dépossession ; le juge sera compétent pour statuer sur une demande ainsi formulée puisqu'il ne paralysera pas l'exécution de l'acte administratif. Peut-être même, au moment où il statuera, la mesure administrative ayant reçu une exécution provisoire pendant un temps suffisamment long, pourra-t-il par sa décision sur le fond en empêcher la prolongation, sans qu'on puisse lui reprocher d'arrêter l'action de l'Administration. Cette jurisprudence qui n'existe encore qu'à l'état d'indication, a pris naissance dans les deux arrêts cités précédemment (Trib. confl. 13 avril 1889, D.P. 90.3.54 ; 26 mars 1898, D.P. 99.3.52). Elle est susceptible de recevoir de nouveaux développements et de permettre dans la suite, d'élargir la compétence du juge du principal en restreignant celle du juge des référés.   
   
Dans le litige actuel, de quoi se plaint-on ? de l'apposition et du maintien provisoire des scellés. Il nous est impossible de voir là une dépossession. Remarquez, en effet, que le propriétaire n'est pas privé des divers usages qu'il peut faire de son immeuble ; l'Administration n'entend lui interdire que l'usage spécial qui serait contraire aux prescriptions du décret de fermeture, et se déclare prête à enlever les scellés, s'il consent à déclarer prendre l'engagement de ne pas réinstaller les congréganistes dans les bâtiments qui lui appartiennent. Le propriétaire est libre de critiquer ces exigences, de soutenir qu'il y a excès de pouvoirs dans le droit que s'arroge l'Administration de lui imposer un tel engagement ; c'est une question que nous n'avons pas à examiner. Il nous suffit de pouvoir affirmer qu'il n'y a pas dépossession pour en tirer cette conséquence que l'autorité judiciaire n'est compétente à aucun point de vue, puisqu'il s'agit, en l'état, d'une simple privation de jouissance, causée par des mesures dont nous avons reconnu le caractère administratif. C'est ce que vous avez admis dans les affaires des congrégations en 1880 (Trib. confl. 4 nov. 1880, 13 nov. 1880 et 17 nov. 1880, D.P. 803.121).   
   
Rappelons d'ailleurs, que nous sommes en présence d'une demande tendant à obtenir, non pas une indemnité, mais la main levée immédiate des scellés c'est-à-dire à empêcher l'exécution de l'acte de puissance publique ; dès lors, en tout état de cause, elle ne pouvait, du moment où l'acte était bien un acte administratif, en tant qu'il en conservait le caractère, être soumis au juge civil, et à plus forte raison, au juge des référés.   
   
Par ces diverses raisons, nous concluons au maintien de l'arrêté de conflit.

**ARRET SOCIETE IMMOBILIERE DE SAINT JUST**

|  |
| --- |
| Tribunal des conflits - 2 décembre 1902 - Société immobilière de Saint-Just - Rec. Lebon p. 713 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00543**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Accarias, Rapporteur M. Romieu, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 2 décembre 1902**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté, en date du 13 août 1902, par lequel le préfet du département du Rhône a élevé le conflit dans l'instance pendante entre lui et les sieurs Noir, Rapou et Arthoud devant la cour d'appel de Lyon ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu la loi du 1er juillet 1901 et le décret du 25 juillet 1902 ; Vu les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831 ; Vu le règlement d'administration publique du 26 octobre 1849 et la loi du 24 mai 1872 ; Sur la recevabilité de l'arrêté de conflit : Considérant qu'aux termes de l'article 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828 le délai de quinzaine dans lequel doit être élevé le conflit court du jour de l'envoi fait au préfet du jugement rendu sur la compétence ; Considérant que si, d'après l'extrait du registre de mouvement, la copie de l'arrêt du 13 août 1902, qui a rejeté le déclinatoire, a été adressée le 14 août par le procureur général, il n'en résulte pas que le préfet du Rhône n'ait pas eu connaissance de cet arrêt de la cour de Lyon, lorsqu'à la date du 13 août il a pris l'arrêté de conflit qui vise la décision intervenue conformément à l'article 9 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ; que, dès lors, l'arrêté de conflit susvisé est recevable ; Sur la validité de l'arrêté de conflit : Considérant que, par son arrêté en date du 26 juillet 1902, le préfet du Rhône a ordonné l'évacuation immédiate de l'établissement formé à Lyon, rue des Farges, n° 22, par la congrégation des soeurs de Saint-Charles et prescrit l'apposition des scellés sur les portes et les fenêtres de l'immeuble ; Considérant qu'en prenant cet arrêté d'après les ordres du ministre de l'Intérieur et des Cultes le préfet a agi dans le cercle de ses attributions, comme délégué du pouvoir exécutif, en vertu du décret du 25 juillet 1902 qui a prononcé la fermeture dudit établissement par application de l'article 13, paragraphe 3, de la loi du 1er juillet 1901 ; Considérant qu'il ne saurait appartenir à l'autorité judiciaire d'annuler les effets et d'empêcher l'exécution de ces actes administratifs ; que l'apposition des scellés, ordonnée comme suite et complément de l'évacuation forcée des locaux, et le maintien temporaire desdits scellés ne constituent pas un acte de dépossession pouvant servir de base à une action devant l'autorité judiciaire. Que, par suite, la demande formée au nom de la société propriétaire de l'immeuble dont il s'agit tendant à obtenir la levée des scellés apposés pour assurer l'exécution des décret et arrêté précités ne pouvait être portée que devant la juridiction administrative, seule compétente pour apprécier la légalité des actes d'administration et pour connaître des mesures qui en sont la conséquence ; que, de ce qui précède, il résulte que la cour d'appel de Lyon, en se déclarant compétente, a violé le principe de la séparation des pouvoirs ; Considérant, d'autre part, qu'après avoir rejeté le déclinatoire la cour a, dans le même arrêt, passé outre au jugement du fond ; qu'elle a ainsi méconnu les prescriptions des articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit en date du 13 août 1902 est confirmé. Article 2 : Sont considérés comme nuls et non avenus l'exploit introductif d'instance du 28 juillet 1902, l'acte d'appel et l'arrêt de la cour d'appel de Lyon en date du 13 août 1902. Article 3 : Transmission de la décision au garde des sceaux pour l'exécution.  Précédents jurisprudentiels : Rappr. Société immobilière de la Villette, n° 542, affaire semblable. Rappr. Cauvet, 1887-01-22, Recueil p. 72. Rappr. Parant, 1890-12-13, Recueil 961. Rappr. Mohammed-ben-Belkasseuc, 1891-07-11, Recueil p. 542 Toutefois, la jurisprudence du Tribunal des conflits est fixée en ce sens que cette irrégularité n'est pas substantielle | |   Analyse du Conseil d'Etat  La décision Société immobilière de Saint-Just, éclairée par les [conclusions du commissaire du gouvernement,](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_de_romieu.htm)admet que l’administration peut recourir à des mesures d’exécution forcée de ses décisions et en précise les conditions.  La société immobilière de Saint-Just était propriétaire d’un immeuble dans lequel étaient établies les religieuses d’une congrégation. En application d’un décret ayant ordonné la fermeture de cet établissement non autorisé, le préfet du Rhône avait prescrit l’évacuation immédiate des bâtiments et l’apposition de scellés sur les portes et les fenêtres, ce qui avait été exécuté le jour même sous le contrôle d’un commissaire de police. La société ayant demandé la mainlevée des scellés, la question tranchée par le Tribunal des conflits portait sur le point de savoir si leur apposition devait être regardée comme une mesure administrative ou comme un acte de dépossession ressortant à la compétence du juge judiciaire. Pour trancher dans le sens de la compétence administrative, le Tribunal des conflits dut admettre -et c’est tout l’intérêt de cette décision- que l’administration dispose du privilège de l’exécution d’office, c’est-à-dire que, pour l’exécution des décisions qu’elle prend, elle peut recourir à des mesures d’exécution forcée, ce qui n’est évidemment pas le cas d’un simple particulier. Mesures administratives, ces décisions relèvent, pour leur contentieux, de la juridiction administrative.  Ce que ne dit pas, à elle seule, la décision du 2 décembre 1902, c’est que ce privilège de l’exécution d’office est très étroitement encadré et qu’il ne trouve à s’appliquer qu’à titre subsidiaire. En effet, comme l’a exposé le commissaire du gouvernement Romieu dans des [conclusions](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_de_romieu.htm)qui sont encore aujourd’hui regardées comme "le code de l’exécution forcée", l’administration ne doit pas, en principe, faire exécuter de force ses propres décisions. La voie normale dont elle dispose est l’arsenal des sanctions, pénales ou administratives, qui présentent pour les administrés les garanties de la procédure applicable à ces sanctions. L’exécution d’office n’est qu’un moyen subsidiaire qui permet à l’administration de ne pas rester impuissante lorsqu’aucun texte n’a prévu la sanction appropriée. La jurisprudence a étendu l’interdiction de recourir à l’exécution d’office lorsqu’une sanction permet de réprimer l’administré récalcitrant à tous les cas où l’administration dispose d’une autre voie de droit possible pour parvenir à ses fins.  Outre cette condition déterminante tenant à l’absence d’autre voie de droit utile, le recours à l’exécution d’office n’est légal que dans la mesure où la décision dont l’administration entend assurer l’exécution trouve sa source dans un texte de loi, où l’administration s’est heurtée à la résistance de l’administré et où les mesures d’exécution d’office en cause ne vont pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour assurer l’obéissance à la loi.  Le privilège de l’exécution d’office ainsi conféré, sous de strictes conditions, à l’administration par la décision du 2 décembre 1902 est distinct des deux autres hypothèses où l’administration peut légalement recourir à l’exécution forcée de ses décisions. Ces hypothèses sont d’une part l’urgence, d’autre part l’existence d’une loi qui autorise expressément un tel recours. Dans un certain nombre de matières en effet, le législateur a prévu l’exécution d’office des mesures prescrites par l’administration. Tel est le cas par exemple de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires, des articles L. 25 et s. du code de la route sur la mise en fourrière des véhicules ou encore de l’exécution forcée des arrêtés d’expulsion ou de reconduite à la frontière des étrangers prévue par l’article 26 bis de l’ordonnance du 2 novembre 1945 issu de la loi du 9 septembre 1986. |

**ARRET TOMASO GRECO**

|  |
| --- |
| **0 février 1905 - Tomaso Grecco -** Rec. Lebon p. 139 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 10365**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Le Gouix, Rapporteur M. Romieu, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 10 février 1905**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée pour le sieur Tomaso Grecco maçon, demeurant à Souk-el-Arba [Tunisie] ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 27 juin 1902, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision du 29 avril 1902, par laquelle le ministre de la Guerre a rejeté sa demande d'indemnité, à raison d'un accident dont il a été victime, le 15 janvier 1901, à Souk-el-Arba [Tunisie] ; Vu le décret du 22 juillet 1806 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Sur la fin de non recevoir opposée par le ministre : Considérant que la requête contient l'énoncé des faits invoqués par le sieur Grecco comme engageant la responsabilité de l'Etat ; que, dès lors, elle satisfait aux conditions exigées par l'article 1er du décret du 22 juillet 1806 ; Au fond : Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que le coup de feu qui a atteint le sieur Grecco ait été tiré par le gendarme Mayrigue, ni que l'accident, dont le requérant a été victime, puisse être attribué à une faute du service public dont l'Administration serait responsable ; que dès lors, le sieur Grecco n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision par laquelle le ministre de la Guerre a refusé de lui allouer une indemnité ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La requête susvisée du sieur Grecco est rejetée ; Article 2 : Expédition Guerre.  Précédents jurisprudentiels : CF. Ministre des Travaux publics, 1894-05-11, Recueil p. 343 | |       **Analyse du Conseil d'Etat**  L’arrêt *Tomaso Grecco* étend aux services de police le principe selon lequel l’administration est pécuniairement responsable des fautes de service commises par ses agents.  M. Grecco avait été blessé à l’intérieur de sa maison par un coup de feu tiré alors que la foule s’était lancée à la poursuite d’un taureau devenu furieux qui s’était échappé. Il demanda réparation à l’État, en soutenant que le coup de feu avait été tiré par un gendarme et que le service de police avait commis une faute en n’assurant pas l’ordre de façon à éviter de tels incidents. Le Conseil d’État rejeta cette demande, dès lors que l’accident ne pouvait être attribué à une faute du service de police. Mais, ce faisant, il abandonnait le principe d’irresponsabilité de l’État pour les services de police, qui prévalait jusque là.  En effet, il était alors considéré que la responsabilité de l’État ne pouvait être engagée du fait de ses activités régaliennes. Si les "actes de gestion" pouvaient, en cas de faute, ouvrir droit à réparation, il n’en était pas de même pour les "actes de puissance publique". L’arrêt *Tomaso Grecco* rompt avec cette distinction et l’ensemble des activités régaliennes de l’administration ont été progressivement soumises au principe de responsabilité. Seul l’exercice des activités juridictionnelles a conservé plus longtemps un régime d’irresponsabilité, auquel il a été mis fin, pour la justice judiciaire, par les lois des 17 juillet 1970 et 5 juillet 1972 et, pour la justice administrative, par l’arrêt *Darmont* (Ass. 29 décembre 1978, p. 542).  Il n’en résulte pas pour autant que toute faute des services de police soit de nature à engager la responsabilité de l’administration. En effet, les tâches de police présentent souvent une difficulté particulière, et il ne faudrait pas que l’activité de ces services soit paralysée par la menace constante d’une responsabilité pécuniaire encourue pour toute faute, même légère. En l’état actuel de la jurisprudence, il convient donc de distinguer les cas dans lesquels les services de police accomplissent leur mission dans des conditions difficiles, justifiant que seule une faute lourde puisse engager leur responsabilité, et les cas dans lesquels l’absence de difficulté particulière conduit à reconnaître que toute faute soit de nature à engager cette responsabilité. Le juge procède à une appréciation des circonstances dans chaque cas d’espèce. Le plus souvent, il est amené à considérer que les opérations matérielles, et notamment les opérations de maintien de l’ordre sur le terrain, présentent un caractère de difficulté certain (par ex. : Ass. 12 février 1971, *Sieur Rebatel* , p. 123, pour le rétablissement de l’ordre dans une prison). En revanche, il considère généralement que tel n’est pas le cas des mesures juridiques de police (Ass. 13 février 1942, *Ville de Dôle*, p. 48), bien qu’il puisse lui arriver de se placer sur le terrain de la faute lourde pour des activités réglementaires de police, si des difficultés particulières apparaissent (Ass. 20 octobre 1972,*Ville de Paris c/ Marabout*, p. 664, pour la police de la circulation à Paris). Toutefois, il convient de noter que la tendance générale de la jurisprudence est à exiger de moins en moins souvent une faute lourde de l’administration pour engager sa responsabilité (voir Ass. 10 avril 1992,*Epoux V.*, p. 171) et la question de la pérennité de cette jurisprudence, en ce qui concerne les activités des services de police, est donc posée.  Dans certaines hypothèses enfin, le juge a admis une responsabilité sans faute de l’administration. Elle peut ainsi être engagée sur le fondement du risque, lorsqu’un accident est causé à un tiers par l’usage d’une arme à feu, lors d’une opération de police (Ass. 24 juin 1949, *Consorts Lecomte*, p. 307). Elle peut également l’être sur le fondement de la rupture d’égalité devant les charges publiques, lorsqu’une mesure de police entraîne pour certains administrés un dommage anormal et spécial (Section 22 février 1963, *Commune de Gavarnie*, p. 113). |

**ARRET CROIX DE SEGUEY TIVOLI**

|  |
| --- |
| 21 décembre 1906 - Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey - Tivoli - Rec. Lebon p. 962 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 19167**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Tardieu, Rapporteur M. Romieu, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 21 décembre 1906**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par le Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli à Bordeaux, représenté par le sieur Duguit, son président, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les 16 janvier et 14 février 1905, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoir, un arrêté, en date du 16 novembre 1904, par lequel le préfet du département de la Gironde a refusé d'user des pouvoirs qu'il tient des articles 21 et 39 de la loi du 11 juin 1980 pour obliger la Compagnie des tramways électriques et omnibus de Bordeaux à reprendre l'exploitation du tronçon de Tivoli de la ligne n° 5 qu'elle a indûment supprimée ; Vu la loi du 11 juin 1880 art. 21 et 39 et le décret du 6 août 1881 ; Vu la loi du 24 mai 1872 art. 9 ; Vu la loi du 1er juillet 1901, art. 1er ; Sur la fin de non-recevoir tirée de ce que le syndicat requérant ne constituerait pas une association capable d'ester en justice : Considérant que le syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de la Croix de Seguey-Tivoli s'est constitué en vue de pourvoir à la défense des intérêts du quartier, d'y poursuivre toutes améliorations de voirie, d'assainissement et d'embellissement ; que ces objets sont au nombre de ceux qui peuvent donner lieu à la formation d'une association aux termes de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901 ; qu'ainsi, l'association requérante, qui s'est conformée aux prescriptions des articles 5 et suivants de la loi du 1er juillet 1901, a qualité pour ester en justice ; Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir opposées par la compagnie des tramways électriques au pourvoi du syndicat ; Considérant que le syndicat requérant a demandé au préfet d'user des pouvoirs qu'il tient des articles 21 et 39 de la loi du 11 juin 1880 pour assurer le fonctionnement du service des tramways afin d'obliger la compagnie des tramways électriques de Bordeaux à reprendre l'exploitation qui aurait été indûment supprimée par elle, du tronçon de Tivoli de la ligne n° 5 ; Considérant que, pour repousser la demande du syndicat, le préfet s'est fondé sur ce que le tronçon de ligne dont s'agit n'était pas compris dans le réseau concédé par le décret du 19 août 1901 ; qu'en l'absence d'une décision rendue par la juridiction compétente et donnant au contrat de concession une interprétation différente de celle admise par le préfet, le syndicat n'est pas fondé à soutenir que le refus qui lui a été opposé par le préfet, dans les termes où il a été motivé, est entaché d'excès de pouvoir ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La requête du syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de la Croix-de-Seguey-Tivoli est rejetée : Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise aux Ministres des travaux publics et de l'Intérieur. | |   Analyse du Conseil d'Etat  L’arrêt Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier *Croix-de-Seguey-Tivoli* marque une étape importante dans l’élargissement de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir.  La compagnie des tramways électriques de Bordeaux, concessionnaire du réseau des tramways de la ville, avait procédé à un remaniement de ses lignes, à la suite de la substitution en 1901 de la traction mécanique à la traction animale, et notamment décidé la suppression de la desserte du quartier de Croix de Seguey-Tivoli. Les habitants du quartier, groupés en un syndicat de propriétaires et de contribuables, sur le fondement de la récente loi du 1er juillet 1901, demandèrent au préfet de mettre la compagnie en demeure d’exécuter le service dans les conditions prescrites par le cahier des charges de la concession. L’association déféra ensuite le refus du préfet de faire droit à cette demande et le Conseil d’État, s’il rejeta le recours au fond, admit qu’elle était recevable à attaquer une telle décision par la voie du recours pour excès de pouvoir. En particulier, il reconnut explicitement que l’association, constituée conformément aux prescriptions de la loi de 1901, avait qualité pour agir en justice et implicitement que, créée en vue de pourvoir à la défense des intérêts du quartier et d’y poursuivre toutes améliorations de voirie, d’assainissement et d’embellissement, elle justifiait d’un intérêt suffisant pour demander l’annulation de l’acte incriminé.  Par l’arrêt *Casanova* (29 mars 1901, p. 333), le Conseil d’État avait déjà admis que le contribuable d’une commune avait intérêt à attaquer une décision ayant des répercussions sur les finances ou le patrimoine de cette collectivité. D’autres décisions avaient également montré un plus grand libéralisme du juge administratif dans l’admission de recours introduits par des personnes agissant à titre individuel. L’arrêt *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier* *Croix-de-Seguey-Tivoli* fut l’occasion d’accueillir, avec une même libéralité, l’accès au juge de l’excès de pouvoir d’une personne morale, faisant valoir un intérêt collectif. Il fut suivi quelques jours plus tard d’une décision reconnaissant la recevabilité des syndicats professionnels à défendre les intérêts collectifs dont ils ont la charge en vertu de la loi du 21 mars 1884 (28 décembre 1906,*Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges* , p. 977).  Le juge administratif a ainsi progressivement élargi la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, sans toutefois transformer celui-ci en "action populaire". Ainsi, il n’admet pas l’intérêt tiré de la qualité de contribuable de l’État ou de celle de consommateur, qui sont trop largement partagés. Selon les termes du commissaire du gouvernement M. Théry (concl. sur Section 28 mai 1971, *Damasio* , p. 391), il faut "ouvrir aux administrés autant qu’il est possible l’accès de votre prétoire sans verser dans l’action populaire en permettant à n’importe qui d’attaquer n’importe quoi ; élargir le cercle des intérêts donnant qualité pour agir, sans méconnaître pour autant la hiérarchie naturelle des intérêts lésés, sans permettre en conséquence à des administrés qui ne seraient touchés que d’une façon très secondaire et très indirecte, de remettre rétroactivement en cause des situations acceptées par ceux qui étaient directement visés". Il faut donc que le requérant invoque un intérêt lésé, lequel ne doit être ni trop indirect, ni trop incertain. En ce qui concerne les groupements, le juge administratif admet ainsi aisément l’existence d’un intérêt pour agir contre un acte réglementaire, dès lors que celui-ci emporte des conséquences dans le domaine, défini avec une précision suffisante, qu’ils ont assigné à leur activité. Il est en revanche plus circonspect en matière de décisions individuelles, considérant assez généralement qu’une décision positive qui a des conséquences défavorables pour les tiers puisse léser l’intérêt collectif des membres du groupement mais qu’une mesure négative lèse uniquement les intérêts de son destinataire, à qui revient seul la décision d’attaquer ou non l’acte incriminé. Dans le cas particulier des usagers d’un service public, qu’ils agissent à titre individuel ou collectif, le juge considère que cette qualité d’usager suffit à leur donner un intérêt à contester les actes qui concernent l’organisation et le fonctionnement de ce service, qu’ils émanent de l’organisme qui en est chargé ou de l’autorité qui le contrôle.  L’arrêt *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli* est également remarquable à un autre titre : il tire les conséquences de la reconnaissance du caractère réglementaire des clauses de certains contrats, tels les contrats de concession, pouvant ainsi faire naître des obligations à l’égard de tiers au contrat, pour admettre qu’en contrepartie ceux-ci puissent s’en prévaloir et demander à l’autorité administrative d’en faire assurer le respect. Le Conseil d’État est allé jusqu’au bout de cette logique en admettant récemment que ces clauses réglementaires puissent également être annulées par le juge de l’excès de pouvoir (Ass. 10 juillet 1996,*Cayzeele*, p. 274). |

**ARRET FEUTRY**

|  |  |
| --- | --- |
| **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00624**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Denis, Rapporteur M. Teissier, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 29 février 1908**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté, en date du 10 décembre 1907, par lequel le préfet du département de l'Oise a élevé le conflit d'attributions dans l'instance pendante entre le sieur Feutry, cultivateur à Breuil-le-Vert, d'une part, et le département de l'Oise, devant la Cour d'appel d'Amiens ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831, le règlement d'administration publique du 26 octobre 1849 et la loi du 24 mai 1872 ; Vidant le partage déclaré dans la séance du 22 février 1908 ; Considérant que, par exploit en date du 14 janvier 1907, le sieur Feutry a assigné le préfet de l'Oise devant le tribunal civil de Clermont pour entendre dire que le département qu'il représentait était responsable de l'incendie qui avait dévoré, le 5 septembre 1906, deux meules de paille et grain lui appartenant ; qu'il faisait découler cette responsabilité de ce que l'incendie avait été allumé par le nommé Baudry, aliéné, interné à l'asile départemental de Clermont, que le service de garde de cet établissement avait laissé s'évader ; Considérant que cette assignation ne vise aucune faute personnelle à un agent de l'Administration et se détachant de sa fonction ; qu'elle incrimine l'organisation et le fonctionnement d'un service à la charge du département et d'intérêt public ; que l'appréciation des fautes qui auraient pu se produire dans l'exécution de ce service n'appartient pas à l'autorité judiciaire ; que c'est donc à bon droit que le préfet de l'Oise a revendiqué pour l'autorité administrative la connaissance de la demande formée par le sieur Feutry contre le département de l'Oise ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit, en date du 10 décembre 1907, du préfet du département de l'Oise est confirmé. Article 2 : Sont considérés comme non avenus 1° l'exploit introductif d'instance du 14 janvier 1907 ; 2° le jugement du tribunal de Clermont [Oise] du 22 mars 1907 ; l'arrêt de la Cour d'appel d'Amiens du 22 novembre 1907.  Précédents jurisprudentiels : Rappr. Blanco, [1873-02-08](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_blanco.htm), T.C., Recueil p. 61 in premier supplément. Rappr. Vve Desmolles, 1874-03-07, T.C., Recueil p. 246. Rappr. Tronc, 1904-07-02, T.C., Recueil p. 539. Rappr. Vve Sureau, 1906-02-24, T.C., Recueil p. 196 |

**ARRET COMPAGNIE DES MESSAGERIES MARITIMES ET AUTRES**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 17614**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Romieu, Rapporteur M. Tardieu, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 29 janvier 1909**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la compagnie des messageries maritimes, société anonyme dont le siège est à Paris, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 8 septembre 1904 et 30 juin 1905 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, en date du 28 août 1904, par laquelle le ministre des Postes a mis à sa charge une somme de 64.900 francs, montant des amendes encourues par elle pour retards apportés pendant la grève des états-majors de la marine marchande à Marseille, en avril et mai 1904, aux départs de ses paquebots et inexécution des services maritimes postaux dont elle est concessionnaire pour le bassin oriental de la Méditerranée, les mers des Indes, de la Chine et du Japon, l'Australie et la Nouvelle-Calédonie, la côte Orientale d'Afrique, le Brésil et la Plata ; Vu le décret du 11 juin 1806 et la loi du 24 mai 1872 ; Vu l'article 1153 du Code civil modifié par la loi du 7 avril 1900 ; Considérant qu'aux termes de l'article 35 du cahier des charges annexé à la convention du 30 juin 1886 et maintenu par la convention du 5 novembre 1894 passée entre l'Etat et la Compagnie des messageries maritimes pour l'exécution des services maritimes postaux, tout retard au départ des paquebots rend la Compagnie passible d'une amende, sauf le cas de force majeure dûment constaté ; Considérant que les grèves partielles ou générales, qui peuvent se produire au cours d'une entreprise, n'ont pas nécessairement, au point de vue de l'exécution du contrat qui lie l'entrepreneur au maître de l'ouvrage, le caractère d'événements de force majeure ; qu'il y a lieu, dans chaque espèce, par l'examen des faits de la cause, de rechercher si la grève a eu pour origine une faute grave de la part de l'entrepreneur, si elle pouvait être évitée ou arrêtée par lui, et si elle a constitué pour lui un obstacle insurmontable à l'accomplissement de ses obligations ; Considérant qu'à la suite de réclamations formulées par les inscrits maritimes contre plusieurs officiers de la marine marchande employés par diverses compagnies de navigation et de mises à l'index ayant eu pour effet, d'obtenir le débarquement de ces officiers, tous les états-majors des navires de commerce du pont de Marseille ont décidé de se solidariser et de cesser le travail tant que les Compagnies, qui avaient cédé aux menaces des inscrits maritimes, n'auraient pas réintégré dans leur emploi les officiers débarqués ; Considérant, d'une part, que la grève générale des états-majors de la marine marchande survenue dans ces circonstances, n'avait pas pour origine une faute de la Compagnie des messageries maritimes ; que cette Compagnie, qui était étrangère au conflit existant entre les inscrits maritimes et les états-majors, n'avait pas le pouvoir de la prévenir ni de l'arrêter, qu'il n'est nullement établi qu'elle ait cherché à la favoriser, et qu'il n'est relevé à sa charge aucun fait de nature à engager de ce chef sa responsabilité ; qu'ainsi la grève générale des états-majors, a eu à l'égard de la Compagnie des messageries maritimes le caractère d'un événement indépendant de sa volonté, qu'elle était impuissante à empêcher ; Considérant, d'autre part, que la grève générale des états-majors avait pour conséquence de rendre impossible le départ des paquebots de la Compagnie et l'exécution du service postal qui lui était confié ; que l'Etat n'a, à aucun moment, offert à la Compagnie des messageries maritimes, ainsi qu'il l'a fait pour d'autres compagnies, le concours des officiers de la marine nationale ; qu'il s'agissait pour elle, non d'une simple gêne, mais d'un obstacle insurmontable ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Compagnie des messageries maritimes est fondée à soutenir que la grève des états-majors a constitué pour elle le cas de force majeure prévu par l'article 35 de son cahier des charges, et à demander à être exonérée des amendes mises à sa charge pour inexécution de son service ; qu'il y a lieu dès lors de condamner l'Etat à lui rembourser la somme de 64.900 francs, représentant le montant de ces amendes, et à lui payer les intérêts de ladite somme à partir du jour où le prélèvement en a été indûment effectué ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision du Ministre des Postes et Télégraphes en date du 28 août 1904 est annulée. Article 2 : L'Etat remboursera à la compagnie des messageries maritimes la somme de 64.900 francs, montant des amendes perçues sur ladite Compagnie, avec intérêts du jour où le prélèvement en a été effectué. Article 3 : L'Etat est condamné aux dépens. Article 4 : Expédition de la présente décision sera transmise au ministre des Postes et Télégraphes.  Précédents jurisprudentiels : CF. Compagnie générale transatlantique et Compagnie de navigation mixte, 1909-01-29, Recueil p. 121 Plein contentieux |

**ARRET GOMEL**

|  |
| --- |
| 4 avril 1914 - Gomel - Rec. Lebon p. 488 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 55125**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Vergniaud, Rapporteur M. Chardenet, Commissaire du gouvernement  M. Mayniel, Président    **Lecture du 4 avril 1914**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur Gomel, demeurant à Paris, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 4 septembre et 16 octobre 1913 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir un arrêté en date du 26 juillet 1913 par lequel le Préfet de la Seine lui a refusé l'autorisation de construire un bâtiment d'habitation sur un terrain lui appartenant à Paris place Beauveau ; Vu le décret du 26 mars 1852 ; Vu la loi du 13 juillet 1911 article 118 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Vu la loi des 7-14 octobre 1791 ; Considérant qu'aux termes de l'article 3 du décret du 26 mars 1852, "tout constructeur de maisons, avant de se mettre à l'oeuvre devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au devant de son terrain et s'y conformer" ; que l'article 4 du même décret, modifié par l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, porte : "Il devra pareillement adresser à l'Administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'il projette, et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique, de la salubrité ainsi que de la conservation des perspectives monumentales et des sites, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse" ; Considérant que ce dernier article ainsi complété par la loi du 13 juillet 1911 a eu pour but de conférer au préfet le droit de refuser, par voie de décision individuelle, le permis de construire, au cas où le projet présenté porterait atteinte à une perspective monumentale ; que les seules restrictions apportées au pouvoir du préfet, dont la loi n'a pas subordonné l'exercice à un classement préalable des perspectives monumentales, sont celles qui résultent de la nécessité de concilier la conservation desdites perspectives avec le respect dû au droit de propriété ; Mais considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si l'emplacement de la construction projetée est compris dans une perspective monumentale existante et, dans le cas de l'affirmative, si cette construction, telle qu'elle est proposée, serait de nature à y porter atteinte ; Considérant que la place Beauveau ne saurait être regardée dans son ensemble comme formant une perspective monumentale ; qu'ainsi, en refusant par la décision attaquée au requérant l'autorisation de construire, le préfet de la Seine a fait une fausse application de l'article 118 de la loi précitée du 13 juillet 1911 ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1 : L'arrêté susvisé du Préfet de la Seine est annulé. Article 2 : Expédition ... Intérieur. | |     **Analyse du Conseil d'Etat**  L’arrêt *Gomel* marque une extension significative du contrôle qu’exerce le juge de l’excès de pouvoir sur l’administration : pour la première fois, le Conseil d’État admit de contrôler non seulement l’exactitude du raisonnement juridique suivi par l’administration mais aussi la validité de la qualification juridique des faits à laquelle elle s’était livrée pour prendre la décision attaquée.  M. Gomel s’était vu refuser la délivrance d’un permis de construire par l’autorité administrative au motif que la place Beauvau à Paris, où il possédait un immeuble sur lequel il souhaitait réaliser des travaux, constituait une perspective monumentale au sens de l’article 118 de la loi du 31 juillet 1911, qui prévoyait que l’administration pouvait refuser de délivrer un permis de construire dans le but de conserver une perspective monumentale. L’administration, pour refuser son permis à M. Gomel, s’était livrée à une qualification juridique des faits, en considérant que la place Beauvau constituait une perspective monumentale. Avant l’arrêt du 4 avril 1914, le Conseil d’État se refusait à contrôler la qualification juridique des faits à laquelle procédait l’administration ; il se bornait à vérifier que le raisonnement de l’administration était juridiquement correct. Dans l’espèce en cause, l’administration avait correctement raisonné : elle pouvait refuser de délivrer le permis demandé au motif que la construction envisagée porterait atteinte à une perspective monumentale puisque ce motif de refus était expressément prévu à l’article 118 de la loi de 1911. En revanche, l’exactitude de la qualification juridique des faits à laquelle s’était livrée l’administration était beaucoup plus contestable ; elle se ramenait à une question : la place Beauvau était-elle une perspective monumentale au sens de l’article 118 de la loi de 1911 ? En l’espèce, le Conseil d’État répondit par la négative et annula le refus opposé à M. Gomel.  Au-delà de l’espèce, la solution adoptée par le Conseil d’État à l’occasion de cet arrêt a conduit le juge à étendre de façon décisive son contrôle sur les actes de l’administration. Il ne se limite plus à une simple vérification de la rectitude juridique du raisonnement, il vérifie si l’administration a correctement raisonné au regard des faits en cause, si ces faits étaient "de nature à" justifier la décision prise. Si le Conseil d’État ne va pas encore jusqu’à contrôler la matérialité des faits en cause, il n’attendra que deux ans pour le faire (CE, *Camino* , 14 janvier 1916, p. 15), parachevant l’évolution dessinée par l’arrêt Gomel. Seule l’opportunité continue d’échapper au contrôle de juge de l’excès de pouvoir : lorsque les textes applicables laissent à l’administration une marge d’appréciation, le juge de l’excès de pouvoir se borne à contrôler la rectitude du raisonnement suivi, la validité de la qualification juridique des faits, l’exactitude matérielle des faits ; mais il ne contrôle pas les raisons d’opportunité qui ont conduit l’administration à prendre sa décision.  Depuis l’arrêt *Gomel* , toutes les fois qu’un texte soumet une décision administrative à des conditions de fait juridiquement qualifiées, le juge de l’excès de pouvoir contrôle que les faits en cause étaient de nature à justifier la décision qui a été prise. De telles conditions se rencontrent dans pratiquement tous les domaines, et sont particulièrement nombreuses dans le droit de l’urbanisme (exemple : tel site est-il pittoresque au sens de la loi du 2 mai 1930 ?), en matière de responsabilité de la puissance publique (exemple : tel comportement est-il constitutif d’une faute de nature à entraîner réparation ?), dans le domaine de la police administrative (exemple : les atteintes à l’ordre public à l’origine de la mesure de police en cause sont-elles suffisantes pour la justifier ?), dans le contentieux des étrangers (exemple : les faits en cause sont-ils de nature à justifier l’expulsion de l’intéressé ?). |

**ARRET THEROND**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 29373**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Wurtz, Rapporteur M. Pichat, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 4 mars 1910**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur Thérond, concessionnaire du service de la capture et mise en fourrière des chiens errants et de l'enlèvement des bêtes mortes à Montpellier, y demeurant 15 rue Villefranche, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 13 septembre et 28 novembre 1907 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté, en date du 6 février 1907, par lequel le conseil de préfecture du département de l'Hérault a rejeté sa demande en 120.000 francs de dommages-intérêts qu'il avait formée contre la ville pour le préjudice que lui avait causé l'inexécution par cette dernière des clauses et conditions de l'article 11 du cahier des charges qui régit la concession ; Vu la loi des 2-17 mars 1791 ; Vu la loi du 21 juin 1898 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Sur la compétence : Considérant que le marché passé entre la ville de Montpellier et le sieur Thérond avait pour objet la capture et la mise en fourrière des chiens errants et l'enlèvement des bêtes mortes ; qu'à raison de cet objet, ce contrat ne saurait être assimilé à un marché de travaux publics dont il aurait appartenu au conseil de préfecture de l'Hérault de connaître par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ; que ce conseil était, par suite, incompétent pour statuer sur la demande du sieur Thérond et que son arrêté doit être annulé ; Considérant qu'en traitant dans les conditions ci-dessus rappelées avec le sieur Thérond, la ville de Montpellier a agi en vue de l'hygiène et de la sécurité de la population et a eu, dès lors, pour but d'assurer un service public ; qu'ainsi les difficultés pouvant résulter de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de ce service sont, à défaut d'un texte en attribuant la connaissance à une autre juridiction, de la compétence du Conseil d'Etat ; Considérant qu'à l'appui de la demande d'indemnité dont il a saisi le maire de Montpellier, le sieur Thérond soutenait que la ville aurait porté atteinte au privilège qu'il prétend tenir de son contrat et lui aurait ainsi causé un préjudice dont il lui serait dû réparation ; que du refus du maire et du conseil municipal de faire droit à cette réclamation il est né entre les parties un litige dont le Conseil d'Etat, compétent comme il vient d'être dit, est valablement saisi par les conclusions prises devant lui et tendant à la résiliation du marché et à l'allocation d'une indemnité ; Au fond : Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 1er, 6 et 7 du cahier des charges de l'entreprise que la ville de Montpellier a concédé au sieur Thérond le privilège exclusif de la capture des chiens et de l'enlèvement tant des bêtes mortes dans les gares de chemins de fer, à l'abattoir, sur la voie publique ou au domicile des particuliers, qui n'auraient pas été réclamées par leurs propriétaires, que de celles qui auraient été reconnues malsaines par le service de l'inspection sanitaire ; que dans l'un et l'autre cas, la chair des bêtes malsaines doit être dénaturée par les soins du concessionnaire ; que les dépouilles des bêtes mortes de maladies non contagieuses seront délivrées aux propriétaires qui les réclameront, moyennant le paiement de taxes prévues à l'article 7 du marché, le concessionnaire gardant la disposition des dépouilles des bêtes mortes de maladies contagieuses et de celles qui ne seront pas réclamées par leurs propriétaires ; que ces taxes et la valeur de ces dépouilles constituent la rémunération qui est assurée par le marché au concessionnaire ; Mais considérant que les dispositions ci-dessus rappelées établissent au profit du sieur Thérond un véritable monopole, en violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, inscrit dans la loi du 17 mars 1791 ; qu'elles sont, en outre, contraires aux articles 27 et 42 de la loi susvisée du 21 juin 1898, qui autorisent les propriétaires de bêtes mortes à en opérer eux-mêmes la destruction par un des procédés énumérés à ces articles ; qu'il suit de là que la ville n'a pu légalement obliger les propriétaires de bêtes mortes à les faire enlever et dénaturer par les soins du concessionnaire et n'a pas pu, par suite, assurer à ce dernier les produits qu'il était en droit d'attendre de sa concession ; qu'elle est donc dans l'impossibilité de satisfaire à ses engagements ; que, dans ces conditions, il y a lieu, faisant droit aux conclusions de la requête, de prononcer la résiliation du marché au profit du sieur Thérond et de condamner la ville de Montpellier à l'indemniser des dommages résultant pour lui de la non-exécution du marché ; Considérant que l'état de l'instruction ne permet pas d'apprécier l'étendue du préjudice qui a été causé au sieur Thérond et qu'il y a lieu d'ordonner une expertise à cet effet ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture de l'Hérault en date du 6 février 1907 est annulé. Article 2 : Il sera par trois experts nommés l'un par le sieur Thérond, l'autre par la ville de Montpellier, le troisième par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, à moins que les parties ne s'entendent pour la désignation d'un expert unique, procédé à une expertise contradictoire. Faute par l'une des parties d'effectuer la désignation de son expert dans le délai d'un mois à dater de la notification de la présente décision, il y sera procédé d'office par le président de la section du contentieux ; le ou les experts auront à évaluer le montant de l'indemnité due au concessionnaire en réparation du préjudice qui est résulté pour lui de l'inexécution du contrat. Cette indemnité devra comprendre : 1° le montant des diverses perceptions dont le concessionnaire a été privé depuis le 24 juillet 1905 jusqu'au jour de la présente décision, sauf déduction des dépenses d'exploitation correspondant à ces perceptions ; 2° la part des dépenses exposées par le sieur Thérond pour satisfaire aux obligations du contrat et qui ne serait pas amortie soit par les perceptions diverses par lui effectuées, soit par celles qui sont prévues au paragraphe ci-dessus ; le ou les experts prêteront serment soit devant le secrétaire du contentieux du Conseil d'Etat, soit devant le président du conseil de préfecture de l'Hérault. Ils devront transmettre leurs rapports au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat dans le délai de trois mois à partir de la prestation du serment. Article 3 : Les dépens sont réservés pour être statué ce qu'il appartiendra en fin de cause. Article 4 : Expédition Intérieur. |

**ARRET SOCIETE DES GRANITS PORPHYROIDES DES VOSGES**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 30701**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Lacroix, Rapporteur M. Blum, Commissaire du gouvernement  M. Marguerie, Président    **Lecture du 31 juillet 1912**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la société des Granits porphyroïdes des Vosges dont le siège social est à Paris 4 rue de Castillane, représentée par ses directeur et administrateurs en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 22 janvier et 11 mars 1908 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision du 20 novembre 1907 et en tant que de besoin une décision précédente du 1er juin de la même année, par lesquelles le maire de la ville de Lille a appliqué à la société exposante les pénalités prévues, en cas de retard dans les livraisons, au marché passé entre la société et la ville de Lille pour la fourniture de pavés ; Vu la loi du 5 avril 1884 ; Considérant que la réclamation de la Société des granits porphyroïdes des Vosges tend à obtenir le paiement d'une somme de 3.436 francs 20, qui a été retenue à titre de pénalité par la ville de Lille, sur le montant du prix d'une fourniture de pavés, en raison de retards dans les livraisons ; Considérant que le marché passé entre la ville et la société, était exclusif de tous travaux à exécuter par la société et avait pour objet unique des fournitures à livrer selon les règles et conditions des contrats intervenus entre particuliers ; qu'ainsi ladite demande soulève une contestation dont il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître ; que, par suite, la requête de la société n'est pas recevable ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La requête susvisée de la Société des Granits porphyroïdes des Vosges est rejetée. Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de la Société des Granits porphyroïdes des Vosges. Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Intérieur. |

**ARRET GAZ DE BORDEAUX**

|  |
| --- |
| 30 mars 1916 - Compagnie générale d’éclairage de Bordeaux - Rec. Lebon p. 125 |

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | Lecture du 30 mars 1916  REPUBLIQUE FRANCAISE  AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la "Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux", société anonyme, dont le siège social est à Bordeaux, rue de Condé, n° 5, agissant poursuites et diligences de ses directeur et administrateurs en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 1er et 29 septembre 1915 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 30 juillet 1915 par lequel le conseil de préfecture du département de la Gironde l'a déboutée de sa demande tendant à faire juger qu'elle a droit à un relèvement du prix fixé par son contrat de concession pour le gaz fourni par elle à la ville et aux particuliers et à faire condamner la ville de Bordeaux à lui payer une indemnité ; Vu la loi du 28 pluviôse an VIII ; Vu la loi du 24 mai 1872 ;  Sur les fins de non-recevoir opposées par la ville de Bordeaux : Considérant que les conclusions de la compagnie requérante tendaient devant le conseil de préfecture comme elles tendent devant le Conseil d'Etat à faire condamner la ville de Bordeaux à supporter l'aggravation des charges résultant de la hausse du prix du charbon ; que, dès lors, s'agissant d'une difficulté relative à l'exécution du contrat, c'est à bon droit que par application de la loi du 28 pluviôse an VIII, la compagnie requérante a porté ces conclusions en première instance devant le conseil de préfecture et en appel devant le Conseil d'Etat ;  Au fond : Considérant qu'en principe le contrat de concession règle d'une façon définitive jusqu'à son expiration, les obligations respectives du concessionnaire et du concédant ; que le concessionnaire est tenu d'exécuter le service prévu dans les conditions précisées au traité et se trouve rémunéré par la perception sur les usagers des taxes qui y sont stipulées ; que la variation du prix des matières premières à raison des circonstances économiques constitue un aléa du marché qui peut, suivant le cas être favorable ou défavorable au concessionnaire et demeure à ses risques et périls, chaque partie étant réputée avoir tenu compte de cet aléa dans les calculs et prévisions qu'elle a faits avant de s'engager ;  Mais considérant que, par suite de l'occupation par l'ennemi de la plus grande partie des régions productrices de charbon dans l'Europe continentale, de la difficulté de plus en plus considérable des transports par mer à raison tant de la réquisition des navires que du caractère et de la durée de la guerre maritime, la hausse survenue au cours de la guerre actuelle, dans le prix du charbon qui est la matière première de la fabrication du gaz, s'est trouvée atteindre une proportion telle que non seulement elle a un caractère exceptionnel dans le sens habituellement donné à ce terme, mais qu'elle entraîne dans le coût de la fabrication du gaz une augmentation qui, dans une mesure déjouant tous les calculs, dépasse certainement les limites extrêmes des majorations ayant pu être envisagées par les parties lors de la passation du contrat de concession ; que, par suite du concours des circonstances ci-dessus indiquées, l'économie du contrat se trouve absolument bouleversée. Que la compagnie est donc fondée à soutenir qu'elle ne peut être tenue d'assurer aux seules conditions prévues à l'origine, le fonctionnement du service tant que durera la situation anormale ci-dessus rappelée ;  Considérant qu'il résulte de ce qui précède que si c'est à tort que la compagnie prétend ne pouvoir être tenue de supporter aucune augmentation du prix du charbon au delà de 28 francs la tonne, ce chiffre ayant, d'après elle, été envisagé comme correspondant au prix maximum du gaz prévu au marché, il serait tout à fait excessif d'admettre qu'il y a lieu à l'application pure et simple du cahier des charges comme si l'on se trouvait en présence d'un aléa ordinaire de l'entreprise ; qu'il importe au contraire, de rechercher pour mettre fin à des difficultés temporaires, une solution qui tienne compte tout à la fois de l'intérêt général, lequel exige la continuation du service par la compagnie à l'aide de tous ses moyens de production, et des conditions spéciales qui ne permettent pas au contrat de recevoir son application normale. Qu'à cet effet, il convient de décider, d'une part, que la compagnie est tenue d'assurer le service concédé et, d'autre part, qu'elle doit supporter seulement au cours de cette période transitoire, la part des conséquences onéreuses de la situation de force majeure ci-dessus rappelée que l'interprétation raisonnable du contrat permet de laisser à sa charge ; qu'il y a lieu, en conséquence, en annulant l'arrêté attaqué, de renvoyer les parties devant le conseil de préfecture auquel il appartiendra, si elles ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les conditions spéciales dans lesquelles la compagnie pourra continuer le service, de déterminer, en tenant compte de tous les faits de la cause, le montant de l'indemnité à laquelle la compagnie a droit à raison des circonstances extracontractuelles dans lesquelles elle aura à assurer le service pendant la période envisagée ;  DECIDE :   Article 1er : L'arrêté susvisé du conseil de préfecture du département de la Gironde en date du 30 juillet 1915 est annulé.  Article 2 : La Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux et la ville de Bordeaux sont renvoyées devant le conseil de préfecture pour être procédé, si elles ne s'entendent pas amiablement sur les conditions spéciales auxquelles la compagnie continuera son service, à la fixation de l'indemnité à laquelle la compagnie a droit à raison des circonstances extracontractuelles dans lesquelles elle aura dû assurer le service concédé.  Article 3 : La ville de Bordeaux est condamnée à tous les dépens de première instance et d'appel. Article 4 : Expédition ... Intérieur. |     **Analyse du Conseil d'Etat**  Par l’arrêt *Compagnie générale d’éclairage de Bordeaux* , le Conseil d’État a dégagé la théorie de l’imprévision, qui permet d’assurer la pérennité des contrats administratifs en cas de bouleversement temporaire de leur économie, du fait d’événements que les parties ne pouvaient prévoir.  La compagnie générale d’éclairage de Bordeaux cherchait à obtenir de la ville de Bordeaux qu’elle supporte le surcoût résultant pour elle de la très forte augmentation du prix du charbon, multiplié par cinq entre la signature de la concession d’éclairage et l’année 1916 ; en effet, en raison de la guerre, la plus grande partie des régions productrices de charbon étaient occupées par l’Allemagne et les transports par mer étaient devenus de plus en plus difficiles. A cette occasion, le Conseil d’État jugea qu’en principe le contrat de concession règle de façon définitive les obligations du concessionnaire et du concédant et que la variation du prix des matières premières du fait des circonstances économiques constitue un aléa du marché que doit assumer le concessionnaire. Toutefois, lorsque l’économie du contrat se trouve absolument bouleversée, comme en l’espèce où l’augmentation du coût de la fabrication du gaz du fait du prix du charbon dépassait les limites extrêmes de ce qui avait pu être envisagé par les parties, le concessionnaire ne peut être tenu d’assurer le fonctionnement du service dans les conditions prévues à l’origine. Il convenait, pour mettre fin à des difficultés temporaires, de rechercher une solution qui tienne compte de l’intérêt général, exigeant la continuation du service, mais aussi des circonstances particulières. Aussi, le Conseil d’État décida que la compagnie restait tenue d’assurer le service mais qu’elle avait le droit d’être indemnisée de la part des conséquences pécuniaires de la situation de force majeure qui excédait l’aléa économique normal.  La jurisprudence ultérieure précisa les conditions d’application de la théorie de l’imprévision. En premier lieu, les événements affectant l’exécution du contrat doivent être imprévisibles. Il peut s’agir de circonstances économiques, de phénomènes naturels ou de mesures prises par les pouvoirs publics, mais dans tous les cas ils doivent déjouer les prévisions qui pouvaient raisonnablement être faites lors de la conclusion du contrat. En deuxième lieu, ils doivent être extérieurs aux parties ; en particulier, s’ils sont dus à l’administration contractante, c’est la théorie du fait du prince et non celle de l’imprévision qui jouera. En troisième lieu, ils doivent entraîner un bouleversement de l’économie du contrat. Certes, ils ne doivent pas faire obstacle à l’exécution du contrat car ils seraient alors irrésistibles et exonéreraient le cocontractant de ses obligations ; mais il ne doit pas s’agir d’un simple manque à gagner.  L’imprévision n’étant pas un cas de force majeure, le cocontractant doit poursuivre l’exécution du contrat ; il commettrait une faute en interrompant ses prestations. En contrepartie, il a le droit d’être indemnisé, sinon de la totalité, du moins de la plus grande partie de la charge extracontractuelle, c’est-à-dire du montant du déficit provoqué par l’exécution du contrat pendant la période au cours de laquelle il y a eu bouleversement par les circonstances imprévisibles. Deux cas de figure peuvent ensuite se produire : soit l’équilibre contractuel se rétablit, par disparition des circonstances imprévisibles ou du fait de nouveaux arrangements entre les parties, soit le bouleversement de l’économie du contrat se révèle définitif, et l’imprévision se transforme alors en cas de force majeure justifiant la résiliation du contrat. Il est intéressant de constater que la théorie de l’imprévision a conduit l’administration et ses cocontractants à introduire dans leurs contrats des clauses de révision qui permettent une adaptation aux évolutions de la situation économique et financière, conférant ainsi un caractère subsidiaire au jeu de l’imprévision. |

**ARRET HEYRIES**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | **28 juin 1918 - Heyriès**- Rec. Lebon p. 651 |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 63412**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Benoist, Rapporteur M. A. Ripert, Commissaire du gouvernement  M. Romieu, Président    **Lecture du 28 juin 1918**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée par le sieur Heyriès, ex-dessinateur civil de 2ème classe du génie militaire, demeurant à Nice, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 5 juin 1917, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler la décision en date du 22 octobre 1916, par laquelle le ministre de la Guerre l'a révoqué de ses fonctions ; Vu le décret du 10 septembre 1914 ; le décret du 16 septembre 1914 ; Vu la loi constitutionnelle du 25 février 1875, article 3 ; Considérant que, pour demander l'annulation, pour excès de pouvoir, de la décision, en date du 22 octobre 1916, qui l'a révoqué de son emploi de dessinateur de deuxième classe du génie, le sieur Heyriès soutient, d'une part, qu'il avait droit à la communication des pièces de son dossier, en vertu de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, dont l'application n'a pu être suspendue par le décret du 10 septembre 1914 ; d'autre part, que, en tous cas, les formalités prévues au décret du 16 septembre 1914 n'ont pas été observées ; Sur le premier point : Considérant que, par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République est placé à la tête de l'Administration française et chargé d'assurer l'exécution des lois ; qu'il lui incombe, dès lors, de veiller à ce qu'à toute époque les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner, et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche ; qu'il lui appartenait, à la date du 10 septembre 1914, à laquelle est intervenu le décret dont la légalité est contestée, d'apprécier que la communication, prescrite par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, à tout fonctionnaire de son dossier préalablement à toute sanction disciplinaire, était, pendant la période des hostilités, de nature à empêcher dans un grand nombre de cas l'action disciplinaire de s'exercer et d'entraver le fonctionnement des diverses administrations nécessaires à la vie nationale. Qu'à raison des conditions dans lesquelles s'exerçaient, en fait, à cette époque, les pouvoirs publics, il avait la mission d'édicter lui-même les mesures indispensables pour l'exécution des services publics placés sous son autorité ; Considérant, qu'en décidant, par le décret pris à la date sus-indiquée, que l'application de l'article 65 serait suspendue provisoirement pendant la durée de la guerre, avec faculté pour les intéressés de se pourvoir après la cessation des hostilités en révision des décisions qui auraient été ainsi prises à leur égard, le Président de la République n'a fait qu'user légalement des pouvoirs qu'il tient de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, et qu'ainsi, la décision du ministre de la Guerre, rendue conformément aux dispositions dudit décret, n'est pas entachée d'excès de pouvoir ; Sur le deuxième point : Considérant qu'il résulte de l'instruction que la décision attaquée a été rendue sur le vu d'un rapport du chef du génie de Nice, et à la suite d'un interrogatoire auquel a été soumis le sieur Heyriès et au cours duquel il lui était loisible de provoquer tout éclaircissement sur les griefs relevés contre lui, et de produire ses explications et ses moyens de défense ; qu'ainsi, il a été satisfait aux prescriptions du décret du 16 septembre 1914 ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La requête susvisée du sieur Heyriès est rejetée. Article 2 : Expédition ... Guerre. | |       **Analyse du Conseil d'Etat**  Par l’arrêt *Heyriès* , le Conseil d’État admet qu’en période de crise, voire, comme dans le cas de l’espèce, en période de guerre, la puissance publique dispose de pouvoirs exceptionnellement étendus afin d’assurer la continuité des services publics. C’est de cette théorie des circonstances exceptionnelles que s’inspirera l’article 16 de la Constitution de 1958.  Par un décret du 10 septembre 1914, le Gouvernement avait suspendu l’application aux fonctionnaires civils de l’État de l’article 65 de la loi du 22 avril 1905 qui exige la communication à l’agent de son dossier avant toute mesure disciplinaire prise à son encontre, afin de pouvoir procéder sans délai aux déplacements et aux nominations qui s’imposaient selon lui. M. Heyriès, qui avait été révoqué sans que son dossier ne lui ait été préalablement communiqué, attaqua cette mesure en excipant de l’illégalité du décret du 10 septembre 1914. En temps normal, le Conseil d’État aurait donné raison au requérant dès lors qu’il est constant qu’un décret, acte du pouvoir réglementaire, ne peut suspendre l’application de dispositions législatives. Mais le Conseil d’État, en l’espèce, lui donna tort. Il jugea en effet que, en vertu de la Constitution, en l’espèce l’article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, il incombe aux pouvoirs publics "de veiller à ce que, à toute époque, les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner, et à ce que les difficultés résultant de la guerre n’en paralysent pas la marche".  Le Conseil d’État avait déjà eu l’occasion, avant même la première guerre mondiale, d’admettre que l’urgence pouvait justifier que l’administration sorte provisoirement des limites qui encadrent ses pouvoirs habituels. Ainsi, alors que, en principe, l’autorité administrative ne peut décider l’exécution forcée de ses décisions, sauf lorsqu’une loi l’y autorise expressément, l’urgence peut exceptionnellement la justifier (voir *Société de Saint-Just* ). La théorie des circonstances exceptionnelles va beaucoup plus loin puisqu’elle autorise l’autorité administrative à s’affranchir :  - des règles habituelles de compétence : le pouvoir réglementaire peut agir dans la sphère de compétence du pouvoir législatif lorsque l’urgence l’impose et que le législateur ne peut se réunir (*Heyriès* précité ; Ass. 16 avril 1948, *Laugier* , p. 161) ; le fonctionnaire qui est le mieux à même d’agir efficacement est habilité à le faire (1er août 1919, *Sté des établissements Saupiquet* , p. 713) ; le Conseil d’État a même admis que, en cas de carence de l’autorité administrative, de simples particuliers puissent la suppléer en prenant les mesures exigées par les circonstances, jouant ainsi le rôle de "fonctionnaires de fait" (5 mars 1948, *Marion* , p. 113) ;  - des règles habituelles de forme (Sect., 10 novembre 1944, *Auvray* , p. 291) ; - du respect de principes de fond, auxquels son action est normalement strictement subordonnée : liberté de circulation (28 février 1919, Dames Dol et Laurent, p. 208 ; 18 mai 1983, Rodes, p. 199, à l’occasion des mesures prises par le préfet de la Guadeloupe en 1976 pour faire face au risque d’explosion du volcan La Soufrière), droit de propriété (Marion précité, à propos de réquisitions), liberté individuelle (Ass. 7 novembre 1947, Alexis et Wolff, à propos d’arrestations survenues à la Libération).  Toutefois, le juge administratif se livre à un contrôle de fond sur les mesures prises par l’administration dans le cadre de la théorie des circonstances exceptionnelles. Tout d’abord, il contrôle l’existence même de circonstances exceptionnelles : ainsi doivent être en cause des événements particulièrement graves et imprévisibles, ce qui distinguent les circonstances exceptionnelles de l’urgence (*Marion* précité). Cette situation doit persister à la date à laquelle a été pris l’acte en cause (*Laugier* précité). Par ailleurs, le juge de l’excès de pouvoir s’assure que l’administration était effectivement dans l’impossibilité de prendre la mesure en cause de manière régulière ; ainsi, les "événements" de mai 1968 ne justifiaient pas que le ministre de l’éducation nationale prenne par arrêté des mesures relevant normalement d’un décret, même si les "circonstances particulières" pouvaient autoriser le Gouvernement à agir en se dispensant de certaines consultations normalement exigées (Ass. 12 juillet 1969,*Chambre de commerce et d’industrie de Saint-Etienne* , p. 379). Enfin, le juge administratif vérifie que les actes en cause ont été pris dans un but d’intérêt général, notamment pour assurer la continuité de l’État, et ont été rendus nécessaires par les circonstances particulières du moment (4 juin 1947, *Entreprise Chemin* , p. 246). | |

**ARRET EPOUX LEMONNIER**

|  |
| --- |
| **26 juillet 1918 -****Epoux Lemonnier** - Rec. Lebon p. 761 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 49595 55240**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. de Tinguy du Pouët, Rapporteur M. Blum, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 26 juillet 1918**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu, 1° sous le n° 49.595, la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la dame et le sieur Lemonnier, demeurant ensemble à Castres, rue de Strasbourg, le sieur Lemonnier agissant tant en son nom personnel que pour autoriser la dame Lemonnier, son épouse, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, le 27 juillet 1912, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une délibération du 15 juin 1912, par laquelle le Conseil municipal de Roquecourbe a refusé d'accorder aux requérants l'indemnité qu'ils sollicitaient à raison de l'accident dont la dame Lemonnier a été victime en suivant la promenade publique qui longe les rives de l'Agout, à Roquecourbe, le 9 octobre 1910 ; Vu, 2° sous le n° 51.240, la requête présentée pour la dame et le sieur Lemonnier, agissant comme ci-dessus, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, le 12 novembre 1912, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil, au cas où il estimerait que la délibération du Conseil municipal de Roquecourbe du 15 juin 1912, ne contient pas une décision susceptible de recours, annuler la décision implicite de rejet qui, dans ce cas, résulterait du silence gardé pendant plus de quatre mois par la commune sur la demande d'indemnité dont elle a été saisie ; Vu la loi du 5 avril 1884 ; Vu le décret du 22 juillet 1806 et la loi du 13 avril 1900 ; Considérant que les époux Lemonnier ont tout d'abord assigné devant le tribunal civil, tout à la fois la commune de Roquecourbe et son maire, le sieur Laur, puis personnellement, pour s'entendre condamner à leur payer une indemnité à raison de l'accident dont la dame Lemonnier a été victime ; que la cour de Toulouse, par arrêt du 30 janvier 1913, tout en reconnaissant l'incompétence de l'autorité judiciaire sur les conclusions dirigées contre le maire, a déclaré ce dernier responsable personnellement et l'a condamné à payer aux époux Lemonnier une somme de 12.000 francs pour réparation du préjudice par eux souffert ; qu'il a été formé par le sieur Laur contre cet arrêt un recours sur lequel il n'a pas encore été statué par la cour de cassation ; Considérant que les époux Lemonnier ont, d'autre part, introduit deux pourvois devant le Conseil d'Etat, tendant, tous deux, à la condamnation de la commune de Roquecourbe à leur payer une indemnité de 15.000 francs à raison du dommage résultant de l'accident précité et dirigés, le premier contre la décision du conseil municipal, en date du 15 juin 1912, rejetant leur demande d'indemnité, le deuxième, en tant que de besoin, contre la décision implicite de rejet résultant du silence du conseil municipal au cas où le Conseil d'Etat ne considérerait pas la délibération du 15 juin 1912 comme une décision susceptible de recours ; Considérant que les deux requêtes susmentionnées n° 49.595 et 51.240, tendent l'une et l'autre aux mêmes fins ; qu'il y a donc lieu de les joindre et d'y statuer par une seule décision ; Sur la fin de non-recevoir tirée de ce que les consorts Lemonnier se seraient pourvus tardivement contre les décisions leur refusant tout droit à indemnité : Considérant que les délibérations du conseil municipal de la commune de Roquecourbe, en date des 12 mars et 4 juin 1911, contestant aux requérants, à l'occasion de l'instance introduite par eux devant le tribunal civil contre le maire personnellement et contre la commune, le droit de réclamer à cette dernière la réparation du préjudice par eux subi, contiennent seulement l'énoncé des prétentions que la commune entendait soutenir au cours du procès et ne constituaient pas des décisions administratives de rejet des demandes d'indemnité des époux Lemonnier, pouvant faire courir le délai du recours au Conseil d'Etat ; que la première délibération du conseil municipal ayant ce caractère est celle du 15 juin 1912, antérieure de moins de deux mois à l'enregistrement de la requête, le 27 juillet 1912, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat ; que, par suite, la commune n'est pas fondée à soutenir que cette requête ait été tardivement présentée ; Sur la fin de non-recevoir tirée par la commune de ce que les époux Lemonnier, ayant obtenu des tribunaux civils, par la condamnation prononcée contre le maire, le sieur Laur, personnellement, la réparation intégrale du préjudice par eux subi, ne seraient pas recevables à poursuivre une seconde fois, par la voie d'une action devant le Conseil d'Etat contre la commune, la réparation du même préjudice : Considérant que la circonstance que l'accident éprouvé serait la conséquence d'une faute d'un agent administratif préposé à l'exécution d'un service public, laquelle aurait le caractère d'un fait personnel de nature à entraîner la condamnation de cet agent par les tribunaux de l'ordre judiciaire à des dommages-intérêts, et que même cette condamnation aurait été effectivement prononcée, ne saurait avoir pour conséquence de priver la victime de l'accident du droit de poursuivre directement, contre la personne publique qui a la gestion du service incriminé, la réparation du préjudice souffert. Qu'il appartient seulement au juge administratif, s'il estime qu'il y a une faute de service de nature à engager la responsabilité de la personne publique, de prendre, en déterminant la quotité et la forme de l'indemnité par lui allouée, les mesures nécessaires, en vue d'empêcher que sa décision n'ait pour effet de procurer à la victime, par suite des indemnités qu'elle a pu ou qu'elle peut obtenir devant d'autres juridictions à raison du même accident, une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice subi ; Au fond : Considérant qu'il résulte de l'instruction que la dame Lemonnier a été atteinte le 9 octobre 1910, alors qu'elle suivait la promenade qui longe la rive gauche de l'Agout, d'une balle provenant d'un tir installé sur la rive opposée avec buts flottants sur la rivière ; que l'autorité municipale chargée de veiller à la sécurité des voies publiques avait commis une faute grave en autorisant l'établissement de ce tir sans s'être assurée que les conditions de l'installation et l'emplacement offraient des garanties suffisantes pour cette sécurité ; qu'à raison de cette faute, la commune doit être déclarée responsable de l'accident ; qu'il sera fait une juste appréciation du dommage subi par les époux Lemonnier et dont la commune leur doit réparation intégrale, en condamnant cette dernière à leur payer la somme de 12.000 francs, sous réserve, toutefois, que le paiement en soit subordonné à la subrogation de la commune, par les époux Lemonnier, jusqu'à concurrence de ladite somme, aux droits qui résulteraient par eux des condamnations qui auraient été ou qui seraient définitivement prononcées à leur profit, contre le maire, le sieur Laur, personnellement, à raison du même accident, par l'autorité judiciaire ; Sur les intérêts et les intérêts des intérêts : Considérant que le point de départ des intérêts doit être fixé au 3 avril 1911, date de l'assignation de la commune devant le tribunal civil de Castres, assignation qui est le premier acte équivalent à une sommation de payer dont il soit justifié par les époux Lemonnier ; Considérant que les requérants ont demandé la capitalisation des intérêts, les 6 décembre 1913, 13 mars 1915 et 5 décembre 1916 ; qu'à chacune de ces dates, il était dû plus d'une année d'intérêts ; qu'il y a lieu, par suite, de faire droit auxdites demandes ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1 - La délibération du conseil municipal de Roquecourbe du 15 juin 1912 est annulée. Article 2 - La commune de Roquecourbe paiera aux époux Lemonnier une indemnité de 12.000 francs, sous la réserve que le paiement en sera subordonné à la subrogation de la commune, par les époux Lemonnier, jusqu'à concurrence de ladite somme, aux droits qui résulteraient pour eux des condamnations qui auraient été ou qui seraient définitivement prononcées à leur profit, contre le maire, le sieur Laur, personnellement, à raison du même accident, par l'autorité judiciaire. Article 3 - L'indemnité allouée aux époux Lemonnier portera intérêts au taux légal à compter du 3 avril 1911 ; les intérêts échus seront capitalisés les 6 décembre 1914, 13 mars 1915 et 5 décembre 1916, pour produire eux-mêmes, intérêts à partir desdites dates. Article 4 - Le surplus des conclusions des requêtes des époux Lemonnier est rejeté. Article 5 - Les dépens seront supportés par la commune de Roquecourbe. Article 6 - Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Intérieur. | |   [**CONCLUSIONS LEON BLUM**](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_leon_blum_____epoux_lemonnier.htm)    **Analyse du Conseil d'Etat**  L’arrêt *Epoux Lemonnier* étend les cas dans lesquels la responsabilité de l’administration peut être engagée à raison de fautes commises par ses agents.  La fête annuelle de la commune de Roquecourbe proposait une attraction consistant en un tir sur des buts flottants sur la rivière. A cette occasion, Madame Lemonnier, qui suivait la promenade longeant la rive opposée, fut blessée par une balle provenant du tir. Les époux Lemonnier assignèrent alors le maire devant la juridiction judiciaire, qui le déclara personnellement responsable et le condamna à leur verser une indemnité en réparation du préjudice. Ils engagèrent ensuite une action devant le Conseil d’État, tendant à la condamnation cette fois-ci de la commune.  Le Conseil d’État considéra que la circonstance que l’accident serait la conséquence d’une faute d’un agent public chargé de l’exécution d’un service public, qui aurait le caractère d’une faute personnelle et pourrait ainsi entraîner la condamnation de l’agent à des dommages et intérêts par les tribunaux judiciaires, ne privait pas la victime de l’accident du droit de poursuivre directement, contre la personne publique qui a la gestion du service considéré, la réparation du préjudice. Il incombait seulement au juge administratif de rechercher s’il y avait une faute de service de nature à engager la responsabilité de la personne publique. En l’espèce, il fut jugé qu’en autorisant l’établissement du tir sans s’assurer que les conditions de l’installation et l’emplacement retenu offraient des garanties suffisantes pour la sécurité des voies publiques, les autorités communales avaient commis une faute grave et que la commune devait ainsi être déclarée responsable de l’accident. En même temps, pour éviter que sa décision ait pour effet de procurer à la victime une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice subi, le Conseil d’État subrogea la commune, à concurrence de la somme à laquelle elle était condamnée, aux droits des requérants résultant des condamnations prononcées contre le maire, à raison du même accident, par l’autorité judiciaire.  Depuis l’arrêt *Pelletier* (voir cet arrêt,[T.C. 30 juillet 1873](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_pelletier.htm), 1er supplt p. 117), le juge distinguait entre la faute de service, engageant la responsabilité de l’administration et relevant de la compétence du juge administratif, et la faute personnelle, engageant la responsabilité de l’agent et relevant de la compétence du juge judiciaire. Toutefois, par un arrêt *Anguet* (3 février 1911, p. 146), le Conseil d’État avait déjà admis qu’une faute personnelle pouvait, dans certains cas, se cumuler avec une faute de service, laquelle était de nature à engager la responsabilité de l’administration. Avec l’arrêt *Epoux Lemonnier* , il va plus loin, considérant qu’une même faute peut entraîner à la fois la responsabilité de l’agent et celle de l’administration, aboutissant ainsi à un cumul de responsabilités. Selon les termes du commissaire du gouvernement Léon Blum, si la faute personnelle "a été commise dans le service, ou à l’occasion du service, si les moyens et les instruments de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service, si la victime n’a été mise en présence du coupable que par l’effet du jeu du service, si un en mot, le service a conditionné l’accomplissement de la faute ou la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d’un individu déterminé, le juge administratif, alors, pourra et devra dire : la faute se détache peut-être du service - c’est affaire aux tribunaux judiciaires d’en décider -, mais le service ne se détache pas de la faute. Alors même que le citoyen lésé posséderait une action contre l’agent coupable, alors même qu’il aurait exercé cette action, il possède et peut faire valoir une action contre le service."  A la suite de l’arrêt *Epoux Lemonnier*, on pouvait penser que, en l’absence d’autorité de la chose jugée par le juge judiciaire à l’égard de l’administration, puisque celle-ci n’avait pas été partie au litige, le juge administratif pouvait considérer comme faute de service une faute qualifiée de personnelle par le juge judiciaire. Mais la jurisprudence ultérieure a montré que certaines fautes personnelles pouvaient aussi engager la responsabilité de l’administration. Aussi convient-il désormais de distinguer trois types de fautes personnelles. La première catégorie concerne les fautes commises dans l’exercice même des fonctions mais qui s’en détachent, parce qu’elles révèlent des préoccupations d’ordre privé ou un excès de comportement ou bien présentent une gravité inadmissible (ex. : 21 avril 1937, *Dlle Quesnel* , p. 413, pour un vol commis par une receveuse des postes dans l’exercice de ses fonctions). La deuxième s’applique aux fautes commises en dehors de l’exercice des fonctions mais non dépourvues de tout lien avec elles, parce qu’elles ont été commises par exemple grâce à des moyens dont l’agent disposait du fait du service (ex : Ass. 18 novembre 1949, *Dlle Mimeur* , p. 492, pour un accident causé par un véhicule de l’administration utilisé à des fins personnelles). La dernière catégorie regroupe les fautes purement personnelles, c’est-à-dire dépourvues de tout lien avec le service. C’est dans cette dernière hypothèse uniquement que seule la responsabilité de l’agent peut être recherchée ; dans les autres cas de faute personnelle, la victime a le choix de mettre en jeu la responsabilité de l’agent public devant le juge judiciaire ou la responsabilité de l’administration devant le juge administratif, quitte pour l’administration à exercer une action récursoire contre l’agent fautif (voir Ass. 28 juillet 1951, *Laruelle* , p. 464). |

**Conclusions du commissaire du gouvernement Léon Blum    
sur**[***CE 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier c. Commune de Roquecourbe***](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_epoux_lemonnier.htm)

   
   
La commune de Roquecourbe, dans le département du Tarn, organise chaque année, pour le dimanche qui suit la Saint-François, une fête locale qui, en 1910 tomba le 9 octobre. Cette fête, qui jouit d'une grand notoriété dans la région, attire habituellement de nombreux habitants des villes voisines, et notamment de Castres. Parmi les attractions offertes aux visiteurs figure, de temps immémorial, paraît-il, un tir au fusil dont le but consiste en un poulet, canard ou lapin, fixé sur une planchette flottant sur les eaux de la rivière de l'Agout, qui traverse Roquecourbe.   
   
Un ingénieur de Castres, M. Lemonnier, accompagné de sa femme, se rendit à Roquecourbe pour voir la fête, En quittant la gare, il se dirigea vers une promenade publique, qui venait d'être créée par l'aménagement et la plantation d'un chemin rural et qui longe la rivière jusqu'à une fontaine, dite fontaine de Siloë, très réputée parait-il dans la région.    
A peine s'étaient-ils engagés dans la direction de la fontaine que des balles sifflaient autour d'eux. M. Lemonnier saisit le bras de sa femme pour lui faire rebrousser chemin. Au moment, une balle lui frôlait le menton et atteignait Mme Lemonnier au milieu de la joue droite. Cela se passait à 6 heures du soir.    
   
Selon le sieur Lemonnier, entre 3 et 4 heures, un certain nombre de personnes se trouvant sur la promenade avaient déjà été frôlées par les balles et s'étaient empressées d'aller avertir la gendarmerie. Le maire, au lieu d'interdire la continuation du tir, se serait contenté de prescrire aux tireurs d'allonger leur objectif vers la gauche. C'est seulement après l'accident dont Mme Lemonnier fut victime que le maire aurait ordonné la cessation immédiate du tir.    
   
Les conséquences de cet accident ont été extrêmement graves. La balle, insérée entre la colonne vertébrale et le pharynx, très près de la carotide, n'a pu être extraite. Le professeur Pozzi, notamment, a jugé l'extraction trop dangereuse pour pouvoir être tentée. Le projectile avait traversé les muscles qui actionnent le maxillaire inférieur, et pendant de longs mois  Mme Lemonnier,  incapable d'ouvrir la bouche, n'a pu être nourrie qu'au moyen de sondes. La joue reste déformée. La santé de Mme Lemonnier, ainsi que son équilibre nerveux, paraissent gravement compromis.   
   
Les consorts Lemonnier ne connaissaient pas la jurisprudence du tribunal des conflits, et notamment la décision Feutry, alors toute récente (Trib, des conflits, 29 févr. 1908, Section et P. 1908. 3.97 ; Pand. per., 1908, 3.97), qui a reconnu compétence à la juridiction administrative pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre une personne publique quelconque, contre une commune aussi bien que contre l'Etat, et par application du même principe, qui est le principe de la séparation des pouvoirs.    
Ils ont donc assigné devant le tribunal civil de Castres M. Laur, maire de Roquecourbe, pris en qualité de représentant de la commune, et, en tant que de besoin, en son nom personnel.    
   
Le tribunal de Castres ne connaissait pas cette jurisprudence beaucoup plus exactement que les consorts Lemonnier. Par jugement du 9 nov. 1911, il a rejeté au fond l'action dirigée contre le maire personnellement, la faute qui lui était reprochée ne se détachant pas, dit-il de l'exercice de sa fonction municipale, et il s'est déclaré incompétent, comme il le devait, sur l'action dirigée contre le maire en tant que représentant légal de la commune. Mais il a fondé cette déclaration d'incompétence sur la distinction entre les actes de police et de gestion, et sur le principe que la responsabilité de la commune ne pourrait être mise en cause, devant l'autorité judiciaire, qu'en raison des actes de gestion du maire.   
   
Mieux inspirés, ou mieux conseillés, les époux Lemonnier ont alors saisi le conseil municipal d'une demande formelle en dommages-intérêts. Cette demande est du 4 mai 1912. Le conseil municipal y a répondu, le 15 juin, par une délibération rédigée avec prudence, et qui n'avait pas manifestement le caractère d'un rejet explicite. Les époux Lemonnier vous ont alors saisis de deux pourvois : l'un, n. 49.595, dirigé contre la délibération du 15 juin 1912, si elle devait être considérée comme un rejet de leur demande ; l'autre, n. 51.240, dirigé en tant que de besoin contre la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de quatre mois sur leur demande du 4 mai, la délibération du 15 juin n'ayant été suivie dans ce délai d'aucune autre délibération portant rejet explicite de leur demande.   
   
Mais - et c'est ce qui fait la difficulté de cette affaire -les consorts Lemonnier, en même temps qu'ils saisissaient le conseil municipal de leur demande en dommages-intérêts, avaient formé appel du jugement du tribunal civil de Castres devant la Cour de Toulouse.    
On ne conçoit pas bien, à vrai dire, la raison d'être de cet appel. C'est toujours la responsabilité de la commune qu'ils avaient entendu faire déclarer par voie principale. C'est seulement en tant que de besoin qu'ils avaient pris le maire en son nom personnel devant le tribunal de Castres.    
   
L'action en responsabilité contre la commune se trouvant désormais engagée devant la juridiction compétente par la demande introduite auprès du conseil municipal et par la requête au Conseil d'Etat, on n'aperçoit pas clairement pourquoi ils ont, simultanément, poursuivi la double action portée devant l'autorité judiciaire.    
Quoi qu'il en soit, ils ont fait appel, et la Cour s'est prononcée à une date postérieure à l'enregistrement des requêtes devant le Conseil d'Etat, le 30 janv. 1913.    
   
Or, la Cour a réformé le jugement, non pas en tant que le tribunal s'était déclaré incompétent pour connaître de l'action dirigée contre le maire, pris comme représentant de la commune, - le jugement sur ce point est confirmé -, mais en tant qu'il avait rejeté, au fond, l'action dirigée contre M. Laur personnellement, en tant que coupable d'une faute personnelle.    
   
Voici, sur ce point, les considérants essentiels de l'arrêt :    
« Attendu que les époux Lemonnier, pour obtenir réparation du préjudice ainsi causé, ont formé une double action ; que l'une est dirigée contre la commune de Roquecourbe, l'autre contre le sieur Laur, maire de cette commune ; que, devant la Cour, les deux parties ont reconnu qu'il n'appartient point à la juridiction civile d'apprécier si la commune de Roquecourbe est responsable civilement de l'accident ; que la responsabilité des communes ne peut, en pareil cas, être appréciée que par la juridiction administrative, et qu'il n'y a même pas lieu de rechercher si le maire accomplissait un acte de gestion communale, ou bien exerçait la puissance publique au moment où il accorda l'autorisation incriminée ;    
- Attendu que la juridiction civile devait reconnaître qu'elle n'a pas compétence pour statuer sur l'action dirigée contre le sieur Laur, si l'acte reproché à ce dernier était un acte administratif; mais qu'on ne doit pas considérer comme administratif tout acte accompli par un fonctionnaire, même dans la limite de ses pouvoirs ; que la faute grossière et inexcusable dont il se rend coupable n'est pas, en droit, l'exercice de sa fonction, mais une défaillance personnelle, qui engage sa propre responsabilité ; que le manquement au devoir professionnel se distingue alors et se détache de l'acte administratif ; qu'assurément, toute faute n'enlève pas à l'acte du fonctionnaire son caractère administratif, mais qu'il faut, pour qu'il en soit ainsi, que la faute soit lourde, et de celles que les jurisconsultes ont coutume d'assimiler au dol ; que, spécialement, le fonctionnaire qui doit assurer l'observation de la loi n'est pas, lorsqu'il la viole lui-même, considéré comme accomplissant un acte de sa fonction ; que le sieur Laur, chargé d'assurer la sécurité de ses concitoyens, avait gravement manqué à son devoir, en autorisant l'établissement d'un tir dans des conditions telles que les projectiles devaient, si le but n'était pas atteint, frapper la rive opposée et menacer les promeneurs ; que si, les années précédentes, les tirs avaient été installés au même endroit, le danger était moindre, une allée n'étant pas alors aménagée sur l'autre rive et ouverte au public ; qu'averti, au milieu de la journée, que les balles des tireurs arrivaient jusqu'aux promeneurs, le sieur Laur, au lieu de mettre le tir en interdit, prit des dispositions qui n'atténuèrent qu'insensiblement le risque ; que rien ne peut excuser une pareille imprudence ; que l'intimé s'est rendu coupable d'une véritable infraction à la loi pénale pouvant être qualifiée de blessure par imprudence ; que cette faute se détache nettement de l'exercice de sa fonction, et doit être sanctionnée par la juridiction civile ; que la Cour doit donc se déclarer compétente et évoquer le fond ».    
   
En conséquence, la Cour a condamné le sieur Laur, pris personnellement, à payer à Mme Lemonnier, à titre de dommages-intérêts, une somme de 12.000 fr.   
   
Mais la coexistence de cette procédure juridique avec la procédure administrative a suggéré à la commune de Roquecourbe deux fins de non-recevoir.    
   
En premier lieu, la commune soutient que la requête ou les requêtes sont tardives ; qu'en effet, les consorts Lemonnier auraient dû se pourvoir, non pas contre la délibération du 12 mars 1911, mais contre les délibérations antérieures, notamment contre une délibération du 12 mars 1911, par laquelle le conseil municipal, avisé de l'intention des époux Lemonnier d'assigner le maire devant le tribunal civil, a décliné formellement toute responsabilité.    
   
En deuxième lieu, la commune soutient que les époux Lemonnier, qui ont obtenu de la Cour de Toulouse la condamnation personnelle de M. Laur, ne sont pas recevables à poursuivre contre la commune la réparation du même préjudice. Les tribunaux judiciaires, dit la commune, ont estimé à tort ou à raison, que le maire était responsable personnellement de l'accident. Mme Lemonnier a été indemnisée d'une façon complète. Or, la victime d'un même accident ne saurait demander deux fois à la même personne, prise en des qualités différentes, tantôt comme individu privé, tantôt comme représentant d'une personne publique, réparation d'un même dommage ;   
   
La première fin de non-recevoir ne nous arrêtera pas longuement, et nous vous proposerons de l'écarter sans hésitation aucune. La première demande en dommages-intérêts dont le conseil municipal ait été saisi par les époux Lemonnier est du 4 mai 1912. La première délibération par laquelle il ait statué, plus ou moins explicitement, sur cette demande, est du 15 juin. C'est cette délibération qui devait vous être déférée. Elle ne peut à aucun égard être considérée comme simplement confirmative de délibérations antérieures, prises au cours ou en vue de l'action introduite devant le tribunal de Castres, et alors que le conseil municipal n'était encore saisi d'aucune demande en dommages-intérêts portée directement devant lui, et devant servir de base, le cas échéant, à une requête formée devant le juge administratif.   
   
Nous vous proposerons également le rejet de la seconde fin de non-recevoir, mais sans nous engager, sur ce point, à la même concision. La Cour de Toulouse, dit la commune, a décidé, à tort ou à raison, que M. Laur avait commis une faute personnelle, et devait être tenu pour personnellement responsable de l'accident. Nous n'avons pas à rechercher et vous n'avez pas à dire si la Cour de Toulouse a bien ou mal jugé. Nous n'avons pas à nous substituer à la Cour de cassation aujourd'hui saisie d'un pourvoi de M. Laur (pourvoi admis le 30 juin 1914 par la chambre des requêtes, et sur lequel la chambre civile ne s'est pas encore prononcée). C'est elle qui déclarera, en dernier ressort, si M. Laur a commis ou non une faute personnelle. Mais nous pensons que votre décision doit rester entièrement indépendante de cette appréciation qui appartient à l'autorité judiciaire. Vous avez à rechercher si le service public communal a commis une faute de nature à engager sa responsabilité, et vous devez poursuivre cette recherche, à notre avis, en faisant abstraction complète de décisions judiciaires qui ont pu ou pourront intervenir sur la question de faute personnelle. Cette recherche doit être poursuivie indépendamment de l'action engagée devant l'autorité judiciaire, sans qu'aucune fin de non-recevoir puisse être tirée de cette action, et alors même qu'une décision définitive de l'autorité judiciaire aurait reconnu cette faute, ou prononcé une condamnation personnelle de ce chef. En d'autres termes, la déclaration et la réparation, par l'autorité judiciaire, de la faute personnelle, reprochée à l'individu qui est, en même temps, l'agent d'un service public, ne fait nullement obstacle, à notre avis, à ce que l'autorité administrative recherche et déclare, pour les mêmes faits, la faute et la responsabilité du service. C'est cette opinion que nous serons obligé de justifier par quelques considérations théoriques et par une analyse, aussi rapide que possible, de votre jurisprudence déjà acquise.   
   
Dans un état relativement récent du droit, le citoyen lésé par le jeu vicieux d'un service public ne possédait aucun recours qui lui permit d'obtenir réparation du préjudice souffert par lui. S'il voulait s'en prendre individuellement au fonctionnaire qui avait ordonné ou commis l'acte illégal ou fautif, il se heurtait à la fin de non-recevoir tirée de l'art. 75 de la Constitution du 22 frim. an 8, et, en admettant que le Conseil d'Etat accordât l'autorisation de poursuite devant les tribunaux ordinaires, il se serait probablement heurté devant eux à une déclaration d'incompétence, tirée du principe de la séparation des pouvoirs. S'il voulait s'en prendre à l'Etat, à l'Etat responsable, non pas comme un patron de son préposé, en vertu de l'art. 1384, C. civ., mais comme une personne morale engagée par ses propres actes (sa personnalité engageant celle de l'ensemble de ses agents), le Conseil d'Etat lui opposait une exception analogue, juridiquement parlant, à l'exception de force majeure. Il était de doctrine et de jurisprudence que l'Etat ou les autres personnes publiques ne sont pas tenues, sauf cas limitativement prévus, comme le cas de dommages résultant de l'exécution de travaux publics, vis-à-vis des citoyens.    
   
Le préjudice souffert par le jeu vicieux des services publics était un risque à courir pour eux. Ils devaient supporter cette chance d'erreur, payer cette prime d'erreur en échange des services, des bienfaits de toute sorte que leur procure l'organisation administrative de la nation et l'exercice de la puissance publique constituée. C'est dans cet état du droit qu'intervient le décret du gouvernement de la Défense nationale, du 19 sept. 1870, abrogeant l'art. 75 de la Constitution de l'an 8. Nous pouvons bien dire, aujourd'hui, que ces polémiques et ces controverses ont un caractère purement historique, que l'intention des auteurs du décret, intention éclairée par les débats qu'avait soulevés l'art. 75 sous le régime impérial, était de conférer aux tribunaux civils compétence ordinaire pour l'ensemble des actions en responsabilité fondées sur une faute du service public.    
   
Cette compétence de droit commun semblait la plus sûre garantie des libertés individuelles. On voulait que, comme en Angleterre, par exemple, en cas d'arrestation arbitraire, de saisie illégale, d'irrégularité maligne d'une espèce quelconque, le fonctionnaire qui aurait donné ou exécuté l'ordre fût passible d'une sanction personnelle. La crainte d'une sanction personnelle est assurément, pour le fonctionnaire public, un frein bien autrement puissant que la mise en cause éventuelle du service auquel il appartient. L'Administration ne serait intervenue, le cas échéant, que comme garante, et en cas d'insolvabilité de l'agent condamné. Nous pouvons bien dire aussi que la jurisprudence du Tribunal des conflits, la jurisprudence classique marquée par la décision Pelletier (Trib, des conflits, 30 juill. 1873, Section 1874, 2.28. - P. chr. ; Pand. chr.), et toute la série des décisions subséquentes, est revenue sur l'esprit du décret du 1870. Le tribunal des conflits a essayé de reprendre ce que le décret de 1870 avait accordé à une exigence déjà ancienne de l'opinion.    
   
Ce qui l'y a aidé, c'est que ce texte, tel que ses auteurs l'avaient conçu, attentait évidemment au principe de la séparation des pouvoirs. Les tribunaux judiciaires, à qui l'on déférait le fonctionnaire public accusé d'une faute administrative ou même d'une illégalité grave, étaient obligés par là même de déterminer les conditions normales d'exécution du service, de déclarer la légalité. Il y avait là un empiétement évident sur les attributions de l'autorité administrative.    
   
Le Tribunal des conflits a joué, somme toute, dans ce débat classique, un rôle analogue à celui de la Cour suprême des Etats-Unis. Il n'a laissé subsister du décret de 1870 que ce qui n'était pas contraire à un principe de droit public considéré comme d'ordre supérieur, le principe de la séparation des pouvoirs. Il n'a reconnu la compétence des tribunaux judiciaires que dans la mesure où la recherche de la faute imputée à un fonctionnaire n'entraînerait pas l'examen critique des conditions normales et légales du service. Il est arrivé ainsi à la notion de la faute personnelle, c'est-à-dire de la faute ne détachant assez complètement du service pour que cette faute puisse être recherchée et déclarée, sans que, ipso facto, le juge soit forcé de s'immiscer à un degré quelconque dans le contrôle et la critique du service public. Cette jurisprudence faisait tomber le privilège dont avait longtemps joui le fonctionnaire poursuivi pour un fait étranger à sa fonction et dans les conditions où aurait pu l'être tout autre individu. Elle ne donnait pas satisfaction à l'exigence de l'opinion, qui demandait que le citoyen lésé par une faute administrative grave possédât une action et pût obtenir une réparation. Cette exigence devenait de plus en plus pressante, à mesure que l'esprit démocratique, ou simplement l'esprit de justice, pénétrait davantage l'ensemble de nos lois.    
   
Nous sommes, depuis plus d'un siècle, un peuple d'administrés. Encore fallait-il que l'administré pût, le cas échéant, obtenir une réparation, une compensation équitable quand il se trouvait lésé dans ses droits et dans ses intérêts par une erreur de l'administration. La jurisprudence du Tribunal des conflits le laissait pleinement désarmé à cet égard. C'est donc, en réalité, cette jurisprudence qui devait déterminer peu à peu l'abandon de votre jurisprudence à vous, qui devait vous amener peu à peu à reconnaître, par une évolution juridique qui restera votre honneur, la responsabilité de principe, non seulement de l'Etat, mais de toutes les personnes morales administratives, pour faute du service public. La responsabilité personnelle des fonctionnaires n'existant pas, en fait, puisque le Tribunal des conflits les avait soustraits à l'action des tribunaux ordinaires, il fallait bien proclamer la responsabilité impersonnelle du service. Cette solution était assurément moins démocratique que celle que le gouvernement de la Défense nationale avait voulue. Elle était la seule compatible avec le principe qui est censé régir encore notre droit public, le principe de la séparation des pouvoirs. Mais, comme l'a dit voici déjà longtemps un philosophe politique, pour qu'une nation soit libre, il ne suffit pas qu'elle soit gouvernée par plusieurs pouvoirs.    
   
Votre jurisprudence a donc évolué, tandis que celle du Tribunal des conflits restait, somme toute, invariable. L'état actuel du droit est, par conséquent, l'irresponsabilité de principe de l'agent, la responsabilité de principe du service. Et, par suite, cette responsabilité de l'Etat et des autres personnes publiques n'est, à aucun degré, celle de l'art. 1384, C. civ. Ce n'est pas comme patron, comme employeur, que les personnes publiques sont responsables.    
   
La responsabilité du patron est une responsabilité de garantie, une responsabilité secondaire, qui suppose nécessairement la responsabilité principale du préposé, auteur du dommage. Or, précisément, les jurisprudences combinées du tribunal des conflits et du Conseil d'Etat excluent, en principe, la responsabilité principale de l'agent pour faute de service. L'Etat est responsable, non pas secondairement, comme patron de l'agent, mais principalement, comme gérant du service. La compétence exceptionnelle des tribunaux judiciaires ne pourra donc s'exercer que lorsque la faute personnelle de l'agent peut s'isoler, se détacher complètement du service. Et la faute administrative, qui ne sera jamais que la faute du service, tombera sous la compétence ordinaire du juge administratif.   
   
Mais, - et nous touchons ici au point capital -, si la compétence exceptionnelle du juge civil ne peut s'exercer que lorsque la faute de l'agent n'est teintée à aucun degré de faute de service, la réciproque n'est pas vraie, et ne peut pas être vraie, vis-à-vis de la compétence normale du juge administratif. Le juge administratif sera compétent quant il y a faute du service, toutes les fois qu'il y a faute du service, et alors même que cette faute du service sera mêlée, teintée dans une mesure quelconque, de l'erreur ou de la faute individuelle d'un des agents de ce service.    
   
En d'autres termes, la responsabilité du service étant le principe, il s'ensuit qu'il suffit qu'il y ait mise en cause possible du service pour que la faute de l'agent ne puisse être recherchée et sa responsabilité exceptionnelle poursuivie ; mais il s'ensuit également, et par une conséquence non moins nécessaire, qu'il ne suffit pas qu'il y ait mise en cause possible de l'agent pour que la faute du service soit couverte et pour que l'Etat échappe à sa responsabilité normale. Le juge civil n'est compétent que lorsque la faute de l'agent se détache totalement du service ; Le juge administratif ne serait incompétent que si le service se détachait d'une façon totale de la faute présumée de l'agent. Il y a donc coexistence possible d'une faute que l'autorité judiciaire pourra considérer comme personnelle à l'agent et engageant sa responsabilité propre avec une faute administrative, que l'autorité administrative devra considérer comme faute du service, engageant la responsabilité de l'Administration.   
   
Ce cumul de responsabilités, et par suite d'actions, pourra se produire, dans les cas limites, par suite de divergences d'appréciation entre les deux autorités (c'est le cas de l'espèce actuelle), chacune des deux étant souveraine dans son domaine. Mais il est essentiel de remarquer que ce cumul pourra se produire, même sans aucune confusion de compétence, dans tous les cas où le fait imputé à l'agent prend le caractère d'une faute au sens pénal, d'un délit ou d'un crime de droit commun.    
   
Dans cette hypothèse, les tribunaux judiciaires décideront avec raison que la faute a un caractère personnel, qu'elle ressortit, suivant la distinction classique, non pas au fonctionnaire, mais à l'homme, au représentant du type spécifique humain, avec ses défaillances, ses passions et ses vices, que, par suite elle se détache du service public Cependant, si elle a été commise dans le service, ou à l'occasion du service, si les moyens et les instruments de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service, si la victime n'a été mise en présence du coupable que par l'effet du jeu du service, si, en un mot, le service a conditionné l'accomplissement de la faute ou la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d'un individu déterminé, le juge administratif, alors, pourra et devra dire : La faute se détache peut-être du service ; c'est affaire aux tribunaux d'en décider ; mais le service ne se détache pas de la faute. Alors même que le citoyen lésé posséderait une action contre l'agent coupable, alors même qu'il aurait exercé cette action, il possède et peut faire valoir une action contre le service, et aucune fin de non-recevoir ne peut être tirée contre la seconde action de la possibilité ou de l'existence de la première.   
   
Ce n'est pas là une simple théorie, mais l'analyse d'une jurisprudence déjà acquise. Dans une affaire Anguet, du 3 févr. 1911 (Section et P. 19113.137) ; Pand. pér., 19113.137), vous avez admis la coexistence possible, dans une même série de faits, d'une faute personnelle des agents et d'une faute personnelle du service. Dans une affaire comp. colon, du Congo français, du 12 févr. 1909 (Rec. des arrêts du Cons. d'Etat, p. 153) une entreprise concessionnaire de l'Etat demandait des dommages-intérêts, en raison d'actes imputables aux agents de l'administration, qui l'avaient privée de la main-d'oeuvre indigène, et avaient entravé ses opérations par des actes arbitraires d'une nature particulièrement grave. Le ministre objectait que les actes reprochés à ces fonctionnaires publics avaient été accomplis en dehors de leurs attributions, qu'ils constituaient des fautes personnelles isolables du service public, et qu'ils n'engageaient pas la responsabilité de l'Etat.    
   
Vous avez répondu qu'en admettant même que ces actes constituent des fautes personnelles, ils n'en ont pas moins été accomplis par un agent de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions, et sont de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Ainsi, en admettant même que ces fautes puissent se détacher du service, ce dont l'autorité judiciaire est juge, ce n'est pas moins le service qui leur a procuré les moyens de les commettre, et qui a exposé les citoyens à leurs conséquences dommageables, c'est-à-dire que le service ne peut être détaché de ces fautes, et la responsabilité du service, qui est de principe, doit jouer.    
   
Même rédaction dans une affaire Carretier, du 25 juin 1909 (Rec des arrêts du Cons. d'Etat, p. 616). Dans une affaire beaucoup plus récente (Beaudelet, 15 mars 1918, à nos conclusions du 8 mars 1918), deux femmes avaient été tuées par suite de l'imprudence d'un adjudant, qui avait dévissé une grenade dans la maison où il était cantonné. L'auteur du dommage pouvait être poursuivi pour homicide par imprudence. Une action dirigée contre lui personnellement pouvait aboutir à l'allocation de dommages-intérêts aux victimes ou à leurs ayants droit. Le ministre en concluait que la responsabilité de l'Etat devait être mise hors de cause. Vous avez condamné cependant l'Etat, parce que les faits incriminés ne se seraient pas produits dans les mêmes conditions ou n'auraient pas déterminé les mêmes conséquences dommageables, si le coupable n'avait été en même temps l'agent d'un service public, parce qu'ainsi le service ne se détachait pas de sa faute, parce que, dans l'espèce, et selon votre appréciation souveraine, le service public avait joué de façon défectueuse.    
   
Dans de nombreuses affaires d'accidents causés par des automobiles de l'Etat, le conducteur pouvait être poursuivi ou même a été condamné pour homicide par imprudence (par exemple, dans l'affaire Groselier, du 18 mai 1918). Vous n'avez jamais admis que l'Etat pût en tirer argument pour décliner sa responsabilité. Dans des affaires tout récemment jugées par le Tribunal des conflits (Lempereur et Fermentel, 6 mai et 17 juin 1918) le ministre de la guerre avait soutenu que l'Etat est affranchi de sa responsabilité en matière de réquisitions militaires, lorsque les dégâts sont imputables à des faits de vol, de pillage, c'est-à-dire à des actes délictueux commis par les soldats cantonnés. Il se trouve qu'en matière de réquisitions militaires, et par suite d'une disposition exceptionnelle de la loi, la responsabilité du service est appréciée par les tribunaux judiciaires, au lieu de l'être par les juges administratifs ; mais la position juridique de la question reste la même.    
   
Le Tribunal des conflits a reconnu que la responsabilité collective du service pouvait être mise en cause, alors même que des faits individuels pourraient être reprochés aux soldats des différents corps qui s'étaient succédé dans les immeubles dégradés et pillés. Mais le précédent le plus typique est, à notre avis, votre décision Babouet, du 16 juill. 1914 (Rec. des arrêts du Cons. d'Etat, p. 882). Au cours de travaux de pose de fils téléphoniques exécutés à Bordeaux par des ouvriers de l'Etat, un fil se rompt, tombe sur un trolley de tramway, dont il emprunte le courant, et vient frapper un sieur Babouet, qui est blessé, et sa femme, qui est électrocutée. Le contremaître Lajugie, qui dirigeait l'équipe, est condamné pour homicide par imprudence par la chambre des appels correctionnels de la Cour de Bordeaux. L'autorité judiciaire admet donc la faute personnelle au premier chef, et elle alloue à Babouet des dommages-intérêts. Vous condamnez néanmoins l'Etat, sur la requête de Babouet « considérant, dites-vous, que la circonstance que le contremaître Lajugie aurait été condamné personnellement, pour imprudence dans la direction de ces travaux, par l'autorité judiciaire, à des dommages-intérêts envers le sieur Babouet, ne saurait avoir pour effet de priver ce dernier du droit de poursuivre directement contre l'Etat la réparation du préjudice par lui souffert ; qu'il appartiendra seulement au juge administratif, pour déterminer la forme et la quotité de cette réparation, de tenir tel compte que de droit des condamnations déjà prononcées, à raison du même accident, au profit du sieur Babouet, par les tribunaux civils, et notamment de limiter, s'il y a lieu, la responsabilité de l'Etat à la garantie de tout ou partie des condamnations ». Ainsi, l'autorité judiciaire, entièrement libre de décider s'il y a ou non faute personnelle, considère que le fait imputé à l'agent engage sa responsabilité.    
   
Mais, d'autre part, le juge administratif, entièrement libre de décider s'il y a ou non faute de service, n'est pas arrêté dans cette recherche par les décisions éventuelles ou requises de l'autorité judiciaire. Et, nous le répétons, ce cumul d'actions est possible, alors même que les règles de compétences posées par le Tribunal des conflits seraient rigoureusement observées par l'une et l'autre juridiction, car la notion de faute personnelle n'exclut pas la faute du service, parce que, dans des cas très nombreux, une faute de l'agent, ayant authentiquement le caractère d'une faute personnelle n'est rendue possible ou n'engendre des conséquences dommageables à un tiers qu'en raison des conditions défectueuses de l'exécution du service.    
   
Nous vous ferons observer, d'ailleurs, et le point est important, que ce cumul d'actions est possible, même quand la faute individuelle n'est pas imputable à un agent du service public et que c'est cependant une erreur ou une défaillance du service public qui l'a rendue possible. Dans l'affaire Thévenet, du 23 juin 1916 (Rec des arrêts du Cons. d'Etat, p. 244), il s'agissait d'un accident de tir, comme aujourd'hui, et la faute était évidemment imputable au tenancier de la baraque foraine. Rien n'empêchait de le poursuivre, et il a été, en effet, condamné. Vous avez cependant jugé que cette faute, personnelle au premier chef, puisqu'il s'agissait d'un simple citoyen, n'excluait pas la responsabilité de la commune, s'il était établi qu'un mauvais fonctionnement du service de police municipale avait conditionné cette faute dans ses éléments ou dans ses conséquences. Vous avez condamné la commune à l'indemnisation totale du dommage, le forain étant insolvable, sauf son recours contre ledit forain. Dans l'affaire des évadés de la Guyane (Sinais, 4 janv. 1918), les assassins étaient des forçats, non des fonctionnaires. Qui empêchait les ayants droit des victimes de se porter parties civiles à leur procès ? Vous avez cependant recherché si le service public avait ou non commis une faute qui eût rendu possible la perpétration de ce crime.    
   
Ainsi, même quand il s'agit de simples individus, la mise en cause d'une responsabilité personnelle devant l'autorité judiciaire n'interdit pas la mise en cause du service public devant vous, quand la faute de ce service peut être établie. Pourquoi décider autrement, quand il s'agit de la faute individuelle commise par un agent du service public, puisque, par hypothèse, cette faute individuelle de l'agent ne ressortit à l'autorité judiciaire qu'en tant qu'elle a été commise en dehors de la qualité de fonctionnaire public et dans les conditions où un autre citoyen quelconque aurait pu la commettre ?   
   
Telles sont les conséquences logiques du principe que nous avons essayé de dégager. La responsabilité du service est la règle ; l'Etat n'est relevé de cette responsabilité que s'il peut être tenu pour complètement étranger à la faute, même personnelle de l'agent. Il y a donc coexistence possible de la faute personnelle et de la faute de service, soit parce qu'elles sont théoriquement compatibles, soit par suite de divergences d'appréciation dans les cas limites. Il y a de même cumul possible d'actions, et rien dans cette conséquence ne blesse l'esprit. Ce qui, en revanche, ne serait pas admissible, ce serait le cumul des réparations. Il ne faudrait pas que le jeu autonome des deux autorités administrative et judiciaire produisit en cette matière les conséquences choquantes que nous avons signalées dans nos conclusions sur l'affaire Diéner, du 25 janv. 1918. Lorsqu'un agent de l'Etat est victime en service d'un accident imputable à un tiers, il peut cumuler, d'après la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation, la réparation intégrale du dommage à la charge du tiers responsable, et la réparation forfaitaire à la charge de l'Etat, sous forme de pension d'accident. L'indemnisation excède donc le préjudice. Il ne faudrait pas que le tiers lésé d'un ensemble de faits où apparaîtrait à la fois une faute personnelle de l'agent et une faute administrative pût cumuler, au-delà du préjudice total, la réparation à la charge du service.    
   
La décision Babouet s'était préoccupée de cette conséquence, et aussi la décision Thévenet. L'une prévoit, lorsque l'agent est condamné, que la responsabilité du service pourra se limiter à une garantie ; l'autre paraît réserver une sorte d'action récursoire du service condamné contre l'auteur individuel de la faute. Le terme de garantie n'est pas, à notre avis, très satisfaisant en droit strict. Il semble impliquer, entre le service et son agent, un lien de droit analogue à celui que crée l'art. 1384. C. civ. entre le patron et son préposé, alors que l'action fondée sur la faute personnelle et l'action fondée sur la faute de service sont, au contraire, absolument distinctes et indépendantes dans leur nature. On pourrait faire la même objection à la notion d'action récursoire. Mais il faut, croyons-nous, entendre dans un sens plus pratique et moins strictement juridique les indications de ces deux arrêts. Vous avez simplement voulu attester la souplesse de votre jurisprudence en cette matière. Vous avez voulu indiquer que vous vous réservez d'user de tous les procédés convenables pour adapter équitablement la solution aux conditions de fait de chaque espèce et pour éviter précisément le cumul, tout en assurant la réparation intégrale et effective du préjudice souffert.   
   
En fait, c'est uniquement par des procédés empiriques que l'indépendance des deux actions et l'autonomie des deux juridictions permettra de réaliser ce double objet. La juridiction qui statue en second lieu devra se rendre compte si la première juridiction saisie a entendu indemniser en tout ou en partie. Dans le premier cas, si l'indemnisation est complète, si le débiteur de l'indemnité est solvable, elle devra rejeter au fond, alors même qu'elle admettrait l'existence d'une faute, et cela par la raison que la Cour de cassation nous paraît avoir méconnue dans les affaires de pension et d'accident, c'est-à-dire par la raison que l'intérêt est la limite de toute action, et qu'une indemnisation totale, préalablement accordée, a, en réalité, supprimé l'intérêt. Si la première juridiction a implicitement admis un partage de responsabilités, et accordé seulement une réparation partielle, la seconde la complétera dans la mesure qu'elle jugera utile, sans que jamais la somme des indemnités puisse excéder l'intégralité du préjudice. Mais ce sont là, nous le répétons, des solutions d'espèce, qui seront aisément adaptées aux différents litiges, si l'on tombe d'accord sur ces deux principes : d'abord, qu'en dépit de l'insolidarité juridique des actions et de l'indépendance des juridictions, le dommage étant un, la réparation déjà accordée par une des juridictions modifie l'intérêt, qui est la base de l'action, devant l'autre ; ensuite, qu'en dépit de sa souveraineté, la seconde juridiction saisie doit, pour la forme et la quotité de l'indemnité due, régler sa décision sur la décision déjà prise par la première. Ce n'est pas là une atteinte portée à sa souveraineté. Dans un ordre d'idées, non pas identique assurément, mais offrant cependant une certaine analogie avec le problème posé actuellement quand il s'agissait d'accorder, de conjuguer l'action, parfois divergente, des autorités administrative et judiciaire en matière d'expulsion de presbytère, nous avons déjà soutenu devant vous (aff. Abbé Bouchon, et Abbé Hardel, du 17 mars 1911, Section et P. 1913.3.129 ; Pand. pèr., 1913.3.129) que, bien que les deux autorités administrative et judiciaire se déployassent chacune dans une sphère absolument indépendante, la nécessité pratique d'un accord devait vous amener à considérer que la première des deux autorités qui s'était prononcée tenait, si l'on peut dire, l'autre en état ; que chacune des deux autorités se trouvait ainsi limitée dans sa souveraineté par l'obligation de ne pas détruire l'effet des décisions déjà prises compétemment par l'autre. Ici, ce n'est pas à proprement parler l'obligation juridique de ne pas détruire, c'est l'obligation à la fois équitable et juridique de ne pas réduire et ne pas excéder, de ne rester ni au-dessus ni au-dessous de la réparation effective du préjudice.   
   
Nous avons terminé ce trop long exposé de principe. Son application aux faits de la cause sera bref. Vous n'avez pas à savoir, vous n'avez pas à rechercher si M. Laur, maire de Roquecourbe, a commis ou non une faute personnelle. C'est affaire à l'autorité judiciaire. L'eût-il commise, cette hypothèse n'exclurait pas la possibilité d'une faute de service engageant la responsabilité de la commune. Vous avez uniquement à rechercher si le service est responsable de ce qui s'est passé, ou s'il est, au contraire, indépendant de l'acte reproché au maire. Nul doute à cet égard.    
   
Le service est engagé dans les faits qui ont déterminé l'accident de Mme Lemonnier, et son erreur, sa faute, sont évidentes. Le service de police municipale, représenté par le maire, devait organiser la fête de telle sorte que les visiteurs ne risquassent pas de recevoir une balle dans la tête en se promenant le long de la rivière. Dès que le danger a été signalé, le tir devait être arrêté. Nous ne reviendrons pas sur les faits que la Cour de Toulouse a rappelés dans les considérants que nous avons lus, faits que nous tenons pour topiques. Donc, la responsabilité de la commune doit être déclarée. Mais, comme il est constant que la Cour de Toulouse a entendu accorder une indemnisation intégrale du dommage, si cet arrêt était passé en force de chose jugée, nous vous proposerions le rejet au fond de la requête des époux Lemonnier. L'intérêt n'existerait plus, et l'action devrait, par suite, être écartée. Mais cet arrêt a été frappé d'un pourvoi devant la Cour de cassation.    
   
Ce pourvoi, admis par la chambre des requêtes, est soumis à la chambre civile, qui n'a pas encore statué. Et, dès lors, votre décision, pour se modeler avec toute la souplesse nécessaire sur les faits particuliers d'espèce, doit prévoir et prévenir deux hypothèses. Si la chambre civile casse, - ce que nous avons le droit, parlant en notre nom privé, de considérer comme probable -, votre décision sera la première qui ait statué sur la réparation du préjudice ; l'indemnité due par la commune aux époux Lemonnier devra être payée, et ce sera à l'autorité judiciaire, statuant après vous sur l'action formée par les époux Lemonnier contre M. Laur, qu'il appartiendra de régler sa décision sur la vôtre, étant bien entendu que vous n'avez pas entendu, vous non plus, partager les responsabilités, mais que vous avez réparé intégralement le préjudice. Si la chambre civile rejette, - hypothèse que nous n'avons pas le droit d'écarter -, l'arrêt de la Cour d'appel de Toulouse prend date et rang avant votre décision, que vous devez, dès lors, adapter à celle de l'autorité judiciaire. C'est M. Laur qui devra donc supporter finalement la charge de la réparation, et vous devez prendre vos précautions pour que l'indemnité à laquelle vous condamnerez la commune ne s'ajoute pas à celle que M. Laur aurait effectivement acquittée, mais, au contraire, se confonde avec elle. Vous pourrez donc dire : ou bien que la commune ne payera que sous déduction des sommes que M. Laur personnellement aurait acquittées en vertu d'une décision définitive de l'autorité judiciaire, rendue antérieurement à votre décision ; ou bien que la condamnation n'est prononcée par vous contre la commune que sous la réserve qu'elle se trouve subrogée, jusqu'à concurrence du montant de cette condamnation, aux droits qui résulteraient, pour les époux Lemonnier, de décisions définitives de l'autorité judiciaire, rendues à leur profit contre le sieur Laur personnellement. La commune toucherait ainsi du sieur Laur ce qu'elle aurait payé aux époux Lemonnier. Le sieur Laur serait le seul payant, et la première décision rendue, celle de l'autorité judiciaire, se trouverait pleinement exécutée en même temps que la vôtre. Sur le chiffre de cette indemnité, nous nous bornerons à vous indiquer que la demande, devant vous, est de 15.000 fr., et que la Cour de Toulouse, pour une indemnisation totale, en avait accordé 12.000. Les deux chiffres sont très voisins. Bien que la demande, en réalité, ne nous paraisse pas exagérée, il y a un intérêt évident, pour que la solution définitive du litige se trouve simplifiée dans la mesure du possible, à reprendre le chiffre de la Cour de Toulouse.   
   
Nous concluons par suite : à l'annulation de la délibération du conseil municipal de Roquecourbe du 15 juin 1912 ; à ce que la commune soit condamnée au paiement d'une indemnité de 12.000 fr., avec intérêts du 3 avril 1911, et intérêts des intérêts aux 6 déc 1913, 13 mars 1915 et 5 déc. 1916, sous la réserve que la commune est d'ores et déjà subrogée, jusqu'à concurrence de ladite somme aux droits résultant pour les époux Lemonnier des condamnations qui seraient prononcées à leur profit, contre le sieur Laur personnellement, par une décision définitive de l'autorité judiciaire rendue antérieurement à la présente décision ; au rejet du surplus des conclusions de la requête n. 49595 ; à ce qu'il soit déclaré qu'il n'y a lieu de statuer sur la requête n. 51240 ; à ce que les dépens soient mis à la charge de la commune et ceux afférents à la requête n. 51240 qui restent à la charge du sieur Lemonnier.   
   
\*\*\* 

|  |
| --- |
| **26 juillet 1918 - Epoux Lemonnier** - Rec. Lebon p. 761 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 49595 55240**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. de Tinguy du Pouët, Rapporteur M. Blum, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 26 juillet 1918**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu, 1° sous le n° 49.595, la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la dame et le sieur Lemonnier, demeurant ensemble à Castres, rue de Strasbourg, le sieur Lemonnier agissant tant en son nom personnel que pour autoriser la dame Lemonnier, son épouse, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, le 27 juillet 1912, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une délibération du 15 juin 1912, par laquelle le Conseil municipal de Roquecourbe a refusé d'accorder aux requérants l'indemnité qu'ils sollicitaient à raison de l'accident dont la dame Lemonnier a été victime en suivant la promenade publique qui longe les rives de l'Agout, à Roquecourbe, le 9 octobre 1910 ; Vu, 2° sous le n° 51.240, la requête présentée pour la dame et le sieur Lemonnier, agissant comme ci-dessus, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, le 12 novembre 1912, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil, au cas où il estimerait que la délibération du Conseil municipal de Roquecourbe du 15 juin 1912, ne contient pas une décision susceptible de recours, annuler la décision implicite de rejet qui, dans ce cas, résulterait du silence gardé pendant plus de quatre mois par la commune sur la demande d'indemnité dont elle a été saisie ; Vu la loi du 5 avril 1884 ; Vu le décret du 22 juillet 1806 et la loi du 13 avril 1900 ; Considérant que les époux Lemonnier ont tout d'abord assigné devant le tribunal civil, tout à la fois la commune de Roquecourbe et son maire, le sieur Laur, puis personnellement, pour s'entendre condamner à leur payer une indemnité à raison de l'accident dont la dame Lemonnier a été victime ; que la cour de Toulouse, par arrêt du 30 janvier 1913, tout en reconnaissant l'incompétence de l'autorité judiciaire sur les conclusions dirigées contre le maire, a déclaré ce dernier responsable personnellement et l'a condamné à payer aux époux Lemonnier une somme de 12.000 francs pour réparation du préjudice par eux souffert ; qu'il a été formé par le sieur Laur contre cet arrêt un recours sur lequel il n'a pas encore été statué par la cour de cassation ; Considérant que les époux Lemonnier ont, d'autre part, introduit deux pourvois devant le Conseil d'Etat, tendant, tous deux, à la condamnation de la commune de Roquecourbe à leur payer une indemnité de 15.000 francs à raison du dommage résultant de l'accident précité et dirigés, le premier contre la décision du conseil municipal, en date du 15 juin 1912, rejetant leur demande d'indemnité, le deuxième, en tant que de besoin, contre la décision implicite de rejet résultant du silence du conseil municipal au cas où le Conseil d'Etat ne considérerait pas la délibération du 15 juin 1912 comme une décision susceptible de recours ; Considérant que les deux requêtes susmentionnées n° 49.595 et 51.240, tendent l'une et l'autre aux mêmes fins ; qu'il y a donc lieu de les joindre et d'y statuer par une seule décision ; Sur la fin de non-recevoir tirée de ce que les consorts Lemonnier se seraient pourvus tardivement contre les décisions leur refusant tout droit à indemnité : Considérant que les délibérations du conseil municipal de la commune de Roquecourbe, en date des 12 mars et 4 juin 1911, contestant aux requérants, à l'occasion de l'instance introduite par eux devant le tribunal civil contre le maire personnellement et contre la commune, le droit de réclamer à cette dernière la réparation du préjudice par eux subi, contiennent seulement l'énoncé des prétentions que la commune entendait soutenir au cours du procès et ne constituaient pas des décisions administratives de rejet des demandes d'indemnité des époux Lemonnier, pouvant faire courir le délai du recours au Conseil d'Etat ; que la première délibération du conseil municipal ayant ce caractère est celle du 15 juin 1912, antérieure de moins de deux mois à l'enregistrement de la requête, le 27 juillet 1912, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat ; que, par suite, la commune n'est pas fondée à soutenir que cette requête ait été tardivement présentée ; Sur la fin de non-recevoir tirée par la commune de ce que les époux Lemonnier, ayant obtenu des tribunaux civils, par la condamnation prononcée contre le maire, le sieur Laur, personnellement, la réparation intégrale du préjudice par eux subi, ne seraient pas recevables à poursuivre une seconde fois, par la voie d'une action devant le Conseil d'Etat contre la commune, la réparation du même préjudice : Considérant que la circonstance que l'accident éprouvé serait la conséquence d'une faute d'un agent administratif préposé à l'exécution d'un service public, laquelle aurait le caractère d'un fait personnel de nature à entraîner la condamnation de cet agent par les tribunaux de l'ordre judiciaire à des dommages-intérêts, et que même cette condamnation aurait été effectivement prononcée, ne saurait avoir pour conséquence de priver la victime de l'accident du droit de poursuivre directement, contre la personne publique qui a la gestion du service incriminé, la réparation du préjudice souffert. Qu'il appartient seulement au juge administratif, s'il estime qu'il y a une faute de service de nature à engager la responsabilité de la personne publique, de prendre, en déterminant la quotité et la forme de l'indemnité par lui allouée, les mesures nécessaires, en vue d'empêcher que sa décision n'ait pour effet de procurer à la victime, par suite des indemnités qu'elle a pu ou qu'elle peut obtenir devant d'autres juridictions à raison du même accident, une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice subi ; Au fond : Considérant qu'il résulte de l'instruction que la dame Lemonnier a été atteinte le 9 octobre 1910, alors qu'elle suivait la promenade qui longe la rive gauche de l'Agout, d'une balle provenant d'un tir installé sur la rive opposée avec buts flottants sur la rivière ; que l'autorité municipale chargée de veiller à la sécurité des voies publiques avait commis une faute grave en autorisant l'établissement de ce tir sans s'être assurée que les conditions de l'installation et l'emplacement offraient des garanties suffisantes pour cette sécurité ; qu'à raison de cette faute, la commune doit être déclarée responsable de l'accident ; qu'il sera fait une juste appréciation du dommage subi par les époux Lemonnier et dont la commune leur doit réparation intégrale, en condamnant cette dernière à leur payer la somme de 12.000 francs, sous réserve, toutefois, que le paiement en soit subordonné à la subrogation de la commune, par les époux Lemonnier, jusqu'à concurrence de ladite somme, aux droits qui résulteraient par eux des condamnations qui auraient été ou qui seraient définitivement prononcées à leur profit, contre le maire, le sieur Laur, personnellement, à raison du même accident, par l'autorité judiciaire ; Sur les intérêts et les intérêts des intérêts : Considérant que le point de départ des intérêts doit être fixé au 3 avril 1911, date de l'assignation de la commune devant le tribunal civil de Castres, assignation qui est le premier acte équivalent à une sommation de payer dont il soit justifié par les époux Lemonnier ; Considérant que les requérants ont demandé la capitalisation des intérêts, les 6 décembre 1913, 13 mars 1915 et 5 décembre 1916 ; qu'à chacune de ces dates, il était dû plus d'une année d'intérêts ; qu'il y a lieu, par suite, de faire droit auxdites demandes ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1 - La délibération du conseil municipal de Roquecourbe du 15 juin 1912 est annulée. Article 2 - La commune de Roquecourbe paiera aux époux Lemonnier une indemnité de 12.000 francs, sous la réserve que le paiement en sera subordonné à la subrogation de la commune, par les époux Lemonnier, jusqu'à concurrence de ladite somme, aux droits qui résulteraient pour eux des condamnations qui auraient été ou qui seraient définitivement prononcées à leur profit, contre le maire, le sieur Laur, personnellement, à raison du même accident, par l'autorité judiciaire. Article 3 - L'indemnité allouée aux époux Lemonnier portera intérêts au taux légal à compter du 3 avril 1911 ; les intérêts échus seront capitalisés les 6 décembre 1914, 13 mars 1915 et 5 décembre 1916, pour produire eux-mêmes, intérêts à partir desdites dates. Article 4 - Le surplus des conclusions des requêtes des époux Lemonnier est rejeté. Article 5 - Les dépens seront supportés par la commune de Roquecourbe. Article 6 - Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Intérieur. | |   [**CONCLUSIONS LEON BLUM**](http://lexinter.net/JPTXT2/conclusions_leon_blum_____epoux_lemonnier.htm)    **Analyse du Conseil d'Etat**  L’arrêt *Epoux Lemonnier* étend les cas dans lesquels la responsabilité de l’administration peut être engagée à raison de fautes commises par ses agents.  La fête annuelle de la commune de Roquecourbe proposait une attraction consistant en un tir sur des buts flottants sur la rivière. A cette occasion, Madame Lemonnier, qui suivait la promenade longeant la rive opposée, fut blessée par une balle provenant du tir. Les époux Lemonnier assignèrent alors le maire devant la juridiction judiciaire, qui le déclara personnellement responsable et le condamna à leur verser une indemnité en réparation du préjudice. Ils engagèrent ensuite une action devant le Conseil d’État, tendant à la condamnation cette fois-ci de la commune.  Le Conseil d’État considéra que la circonstance que l’accident serait la conséquence d’une faute d’un agent public chargé de l’exécution d’un service public, qui aurait le caractère d’une faute personnelle et pourrait ainsi entraîner la condamnation de l’agent à des dommages et intérêts par les tribunaux judiciaires, ne privait pas la victime de l’accident du droit de poursuivre directement, contre la personne publique qui a la gestion du service considéré, la réparation du préjudice. Il incombait seulement au juge administratif de rechercher s’il y avait une faute de service de nature à engager la responsabilité de la personne publique. En l’espèce, il fut jugé qu’en autorisant l’établissement du tir sans s’assurer que les conditions de l’installation et l’emplacement retenu offraient des garanties suffisantes pour la sécurité des voies publiques, les autorités communales avaient commis une faute grave et que la commune devait ainsi être déclarée responsable de l’accident. En même temps, pour éviter que sa décision ait pour effet de procurer à la victime une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice subi, le Conseil d’État subrogea la commune, à concurrence de la somme à laquelle elle était condamnée, aux droits des requérants résultant des condamnations prononcées contre le maire, à raison du même accident, par l’autorité judiciaire.  Depuis l’arrêt *Pelletier* (voir cet arrêt,[T.C. 30 juillet 1873](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_pelletier.htm), 1er supplt p. 117), le juge distinguait entre la faute de service, engageant la responsabilité de l’administration et relevant de la compétence du juge administratif, et la faute personnelle, engageant la responsabilité de l’agent et relevant de la compétence du juge judiciaire. Toutefois, par un arrêt *Anguet* (3 février 1911, p. 146), le Conseil d’État avait déjà admis qu’une faute personnelle pouvait, dans certains cas, se cumuler avec une faute de service, laquelle était de nature à engager la responsabilité de l’administration. Avec l’arrêt *Epoux Lemonnier* , il va plus loin, considérant qu’une même faute peut entraîner à la fois la responsabilité de l’agent et celle de l’administration, aboutissant ainsi à un cumul de responsabilités. Selon les termes du commissaire du gouvernement Léon Blum, si la faute personnelle "a été commise dans le service, ou à l’occasion du service, si les moyens et les instruments de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service, si la victime n’a été mise en présence du coupable que par l’effet du jeu du service, si un en mot, le service a conditionné l’accomplissement de la faute ou la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d’un individu déterminé, le juge administratif, alors, pourra et devra dire : la faute se détache peut-être du service - c’est affaire aux tribunaux judiciaires d’en décider -, mais le service ne se détache pas de la faute. Alors même que le citoyen lésé posséderait une action contre l’agent coupable, alors même qu’il aurait exercé cette action, il possède et peut faire valoir une action contre le service."  A la suite de l’arrêt *Epoux Lemonnier*, on pouvait penser que, en l’absence d’autorité de la chose jugée par le juge judiciaire à l’égard de l’administration, puisque celle-ci n’avait pas été partie au litige, le juge administratif pouvait considérer comme faute de service une faute qualifiée de personnelle par le juge judiciaire. Mais la jurisprudence ultérieure a montré que certaines fautes personnelles pouvaient aussi engager la responsabilité de l’administration. Aussi convient-il désormais de distinguer trois types de fautes personnelles. La première catégorie concerne les fautes commises dans l’exercice même des fonctions mais qui s’en détachent, parce qu’elles révèlent des préoccupations d’ordre privé ou un excès de comportement ou bien présentent une gravité inadmissible (ex. : 21 avril 1937, *Dlle Quesnel* , p. 413, pour un vol commis par une receveuse des postes dans l’exercice de ses fonctions). La deuxième s’applique aux fautes commises en dehors de l’exercice des fonctions mais non dépourvues de tout lien avec elles, parce qu’elles ont été commises par exemple grâce à des moyens dont l’agent disposait du fait du service (ex : Ass. 18 novembre 1949, *Dlle Mimeur* , p. 492, pour un accident causé par un véhicule de l’administration utilisé à des fins personnelles). La dernière catégorie regroupe les fautes purement personnelles, c’est-à-dire dépourvues de tout lien avec le service. C’est dans cette dernière hypothèse uniquement que seule la responsabilité de l’agent peut être recherchée ; dans les autres cas de faute personnelle, la victime a le choix de mettre en jeu la responsabilité de l’agent public devant le juge judiciaire ou la responsabilité de l’administration devant le juge administratif, quitte pour l’administration à exercer une action récursoire contre l’agent fautif (voir Ass. 28 juillet 1951, *Laruelle* , p. 464). |

**ARRET TV6Conseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 81131 82432 82437 82443**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **Assemblée** |

Mme Lenoir, Rapporteur  
M. Fornacciari, Commissaire du gouvernement  
  
M. Nicolay, Président  
  
  
  
**Lecture du 2 février 1987** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu 1°], sous le numéro 81 131, la requête enregistrée le 12 août 1986 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la Société T.V.6, société anonyme dont le siège social est 133 avenue des Champs Elysées à Paris [75008], et tendant à l'annulation du décret n° 86-901 du 30 juillet 1986 portant résiliation du traité de concession conclu avec ladite société pour l'exploitation de la 6ème chaîne de télévision ;

Vu, 2°] sous le numéro 82 432, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 2 octobre 1986 et 17 novembre 1986 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la Société SCORPIO-MUSIC, Société anonyme dont le siège social est 5 rue Clément-Marot à Paris [75008] et tendant à l'annulation du décret susvisé n° 86-901 du 30 juillet 1986 ;

Vu, 3°] sous le numéro 82 437, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés le 17 novembre 1986 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la Société anonyme ARENA, dont le siège est 57 rue du Faubourg Montmartre à Paris [75009] et tendant à l'annulation du décret susvisé n° 86-901 du 30 juillet 1986 ;

Vu, 4°] sous le numéro 82 443, la requête, enregistrée au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 20 octobre 1986, présentée pour la Société PATHE-MARCONI-EMI, société anonyme dont le siège social est 62 rue de Sèvres à Boulogne-Billancourt [92102] et tendant à l'annulation du décret susvisé n° 86-901 du 30 juillet 1986 ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu les articles 34 et 37 de la Constitution ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Vu la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 modifiée par les lois n° 83-632 du 12 juillet 1983, n° 84-742 du 1er août 1984 et n° 85-1317 du 13 décembre 1985 ;

Vu le décret n° 86-20 du 7 janvier 1986 pris pour l'application de l'article 79 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 ;

Vu le décret n° 86-234 du 21 février 1986 portant approbation du traité de concession et du cahier des charges de la 6ème chaîne ;

Vu le code des tribunaux administratifs ;

Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;

Vu la loi du 30 décembre 1977 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de Mme Lenoir, Maître des requêtes,

- les observations de Me Rouvière, avocat de la Société T.V.6, de la S.C.P. Martin Martinière, Ricard, avocat de la société Scorpio-Music, de la S.C.P. Labbé, Delaporte, avocat de la société Aréna et de Me Barbey, avocat de la société Pathé-Marconi-Emi,

- les conclusions de M. Fornacciari, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes présentées par la Société T.V.6 et par les sociétés Scorpio-Music, Aréna et Pathé-Marconi-Emi sont dirigées contre un même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la compétence du Conseil d'Etat en premier ressort :

Considérant qu'il résulte du deuxième alinéa de l'article 2 bis ajouté au décret du 30 septembre1953, par le décret du 27 décembre 1960, que, lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une requête contenant des conclusions ressortissant à sa compétence en premier et dernier ressort, il est également compétent, nonobstant toutes dispositions contraires de l'article 2 dudit décret, pour connaître d'une requête connexe à la précédente et ressortissant normalement à la compétence en premier ressort d'un tribunal administratif ;

Considérant que le Conseil d'Etat est compétent, en vertu de l'article 2-1° du décret du 30 septembre 1953 susvisé, pour connaître en premier et dernier ressort des requêtes présentées par les Sociétés Scorpio-Music, Aréna et Pathé-Marconi-Emi, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 86-901 du 30 juillet 1986 portant résiliation du traité de concession conclu entre l'Etat et la Société T.V.6 en vue de l'exploitation du service de télévision par voie hertzienne dénommé "6ème chaîne" ; que si la requête introduite par la Société concessionnaire T.V.6 tendant à l'annulation du même décret ressortit en première instance à la compétence du tribunal administratif de Paris, juge du contrat de concession, dans le ressort duquel a son siège l'autorité publique signataire dudit contrat, il existe entre cette requête et les requêtes présentées par les Sociétés Scorpio-Music, Aréna et Pathé-Marconi-Emi, un lien de connexité au sens des dispositions susvisées du décret du 30 septembre 1953 ; qu'ainsi le Conseil d'Etat est compétent, en premier ressort, pour connaître des quatre requêtes susvisées dirigées contre le décret du 30 juillet 1986 ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre de la culture et de la communication aux requêtes présentées par les Sociétés Scorpio-Music, Aréna et Pathé-Marconi-Emi :

Considérant, d'une part, que les sociétés Scorpio-Music, Aréna et Pathé-Marconi-Emi n'étant pas parties au contrat de concession conclu entre l'Etat et la Société T.V.6, ne sauraient demander au juge du contrat de statuer sur la résiliation de celui-ci ; qu'en revanche, contrairement à ce que soutient le ministre de la culture et de la communication, la décision de résilier le contrat, contenue dans le décret attaqué, décision qui est détachable des relations contractuelles, peut être déférée par les tiers au juge de l'excès de pouvoir ;

Considérant, d'autre part, que la Société Pathé-Marconi-Emi qui, comme les deux autres sociétés, a pour activité l'édition musicale et la production phonographique, a intérêt à contester la légalité du décret portant résiliation du traité de concession relatif à l'exploitation d'une chaîne de télévision à dominante thématique musicale, qui a pour effet de supprimer un service public de télévision contribuant à assurer l'écoulement de sa production, alors même que le contrat qui la lie à la Société concessionnaire T.V.6 expire le 28 février 1987, le jour même où la résiliation prend effet ; qu'ainsi le ministre de la culture et de la communication n'est pas fondé à soutenir que la requête de la Société Pathé-Marconi-Emi serait présentée par une personne ne justifiant pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;

Sur la légalité du décret attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes :

Considérant qu'il résulte de l'exposé des motifs du décret attaqué que, pour résilier le traité de concession de la 6ème chaîne de télévision, le gouvernement s'est fondé sur les modifications du régime juridique des services de télévision par voie hertzienne prévues par un projet de loi et sur les changements qui résulteraient de la mise en oeuvre des principes posés par ce projet quant à la consistance et au fonctionnement des services de télévision, notamment du fait de la privatisation envisagée de l'une des chaînes de télévision du secteur public et des nouvelles règles concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et leur interruptions par des messages publicitaires ;

Considérant que, s'il appartient à l'autorité concédante, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs et sous réserve des droits d'indemnisation du concessionnaire, de mettre fin avant son terme, à un contrat de concession, elle ne peut ainsi rompre unilatéralement ses engagements que pour des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, que l'exploitation du service concédé doit être abandonnée ou établie sur des bases nouvelles ; qu'au cas d'espèce, le gouvernement s'est fondé sur l'existence d'un projet de réforme de la communication audiovisuelle dont l'aboutissement, le contenu et les conséquences ne pouvaient être tenus pour certains avant la promulgation de la loi ; que, par suite, un tel motif ne pouvait légalement justifier une décision de résiliation, alors même qu'aux termes de l'article 1er du décret attaqué, celle-ci ne doit prendre effet qu'à l'expiration d'un délai suivant la mise en place de l'une des institutions dont la création est prévue dans le projet de loi ; qu'il suit de là que les Sociétés requérantes sont fondées à demander l'annulation du décret attaqué ; 

**DECIDE :**

Article ler : Le décret n° 86-901 du 30 juillet 1986 estannulé.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Société T.V.6, aux Sociétés Scorpio-Music, Aréna et Pathé-Marconi-Emi, au Premier ministre, au ministre de la culture et de la communication, au ministre d'Etat, chargé de l'économie, des finances et de la privatisation, au ministre de l'industrie, des P. et T. et du tourisme et au ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, des P.et T. et du tourisme, chargé des P. et T.

Titrage : 17-05-01-03-02 COMPETENCE - COMPETENCE A L'INTERIEUR DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE - COMPETENCE EN PREMIER RESSORT DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS - CONNEXITE - EXISTENCE D'UN LIEN DE CONNEXITE -Demandes connexes dont l'une au moins ressortit à la compétence du Conseil d'Etat - Connexité entre le recours pour excès de pouvoir formé par des tiers contre le décret résiliant un contrat de concession et le recours de plein contentieux formé par le concessionnaire contre le même décret.  
  
39-04-05-02 MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS - FIN DES CONTRATS - FIN DES CONCESSIONS - RESILIATION -Possibilité de résiliation à l'initiative du concédant non expressément prévue au contrat, hors le cas de résiliation aux torts du concessionnaire - Résiliation possible en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs.  
  
39-04-05-02-04 MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS - FIN DES CONTRATS - FIN DES CONCESSIONS - RESILIATION - PROCEDURE -Résiliation du contrat de concession d'un service de télévision - [1] Recevabilité du recours pour excès de pouvoir formé par des tiers contre la décision de résilier le contrat. [2] Intérêt à agir d'un tiers contre la décision de résilier le contrat.  
  
39-04-05-02-03 MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS - FIN DES CONTRATS - FIN DES CONCESSIONS - RESILIATION - MOTIFS -Gouvernement s'étant fondé sur un projet de loi modifiant le régime de la communication audiovisuelle dont l'aboutissement n'était pas certain.  
  
39-08-01-05,RJ1 MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS - REGLES DE PROCEDURE CONTENTIEUSE SPECIALES - RECEVABILITE - RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR -Recevabilité du recours pour excès de pouvoir formé par des tiers contre la décision de résilier un contrat de concession [1].  
  
54-01-01-01-04,RJ1 PROCEDURE - INTRODUCTION DE L'INSTANCE - DECISIONS POUVANT OU NON FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS - ACTES CONSTITUANT DES DECISIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS - ACTES DETACHABLES D'UNE OPERATION RELEVANT DU PLEIN CONTENTIEUX -Décision de résilier un contrat de concession [1].  
  
54-01-04-02-01 PROCEDURE - INTRODUCTION DE L'INSTANCE - INTERET POUR AGIR - EXISTENCE D'UN INTERET - INTERET LIE A UNE QUALITE PARTICULIERE -Radiodiffusion sonore et télévision - Résiliation d'un traité de concession d'un service public de télévision - Editeur et producteur de programmes lié contractuellement au concessionnaire.  
  
54-02-01-02,RJ1 PROCEDURE - DIVERSES SORTES DE RECOURS - RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR - CONDITIONS DE RECEVABILITE -Recevabilité du recours pour excès de pouvoir en matière contractuelle - Existence - Recours d'un tiers contre la décision de résilier un contrat de concession [1].  
  
56-04-03-01 RADIODIFFUSION SONORE ET TELEVISION - SERVICES PRIVES DE RADIODIFFUSION SONORE ET DE TELEVISION - SERVICES DE TELEVISION - SERVICES CONCEDES -Concession de la 6e chaîne de télévision - Résiliation de la concession par le décret n° 86-901 du 30 juillet 1986 - Motif légitime pouvant justifier la résiliation - Absence - Gouvernement s'étant fondé sur un projet de loi modifiant le régime de la communication audiovisuelle dont l'aboutissement n'était pas certain.  
  
Résumé : 17-05-01-03-02 Le Conseil d'Etat est compétent, en vertu de l'article 2-1° du décret du 30 septembre 1953, pour connaître en premier et dernier ressort des requêtes présentées par des tiers et tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 30 juillet 1986 portant résiliation du traité de concession conclu entre l'Etat et la société TV 6 en vue de l'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne dénommé "6ème chaîne". Si la requête introduite par la société concesionnaire TV 6 tendant à l'annulation du même décret ressortit en première instance à la compétence du tribunal administratif de Paris, juge du contrat de concession, dans le ressort duquel a son siège l'autorité publique signataire dudit contrat, il existe entre cette requête et les requêtes présentées par les tiers au contrat un lien de connexité au sens des dispositions du décret du 30 septembre 1953.  
  
39-04-05-02-04[1], 39-08-01-05, 54-01-01-01-04, 54-02-01-02 Les sociétés S., A. et P. n'étant pas parties au contrat de concession conclu entre l'Etat et la société TV 6 en vue de l'exploitation du service de télévision par voie hertzienne dénommé "6ème chaîne", ne sauraient demander au juge du contrat de statuer sur la résiliation de celui-ci. En revanche, la décision de résilier le contrat, contenue dans le décret du 30 juillet 1986 portant résiliation du traité de concession, décision qui est détachable des relations contractuelles, peut être déférée par les tiers au juge de l'excès de pouvoir.  
  
39-04-05-02-04[2], 54-01-04-02-01 La société P. qui a pour activité l'édition musicale et la production phonographique a intérêt à contester la légalité du décret portant résiliation du traité de concession relatif à l'exploitation d'une chaîne de télévision à dominante thématique musicale, qui a pour effet de supprimer un service public de télévision contribuant à assurer l'écoulement de sa production, alors même que le contrat qui la lie à la société concessionnaire expire le jour même où la résiliation prend effet.  
  
39-04-05-02-03, 56-04-03-01 Pour résilier le traité de concession de la 6ème chaîne de télévision, le gouvernement s'est fondé sur les modifications du régime juridique des services de télévision par voie hertzienne prévues par un projet de loi et sur les changements qui résulteraient de la mise en oeuvre des principes posés par ce projet quant à la consistance et au fonctionnement des services de télévision, notamment du fait de la privatisation envisagée de l'une des chaînes de télévision du secteur public et des nouvelles règles concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et leur interruption par des messages publicitaires. Or, s'il appartient à l'autorité concédante, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs et sous réserve des droits d'indemnisation du concessionnaire, de mettre fin avant son terme à un contrat de concession, elle ne peut ainsi rompre unilatéralement ses engagements que pour des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, que l'exploitation du service concédé doit être abandonnée ou établie sur des bases nouvelles. Au cas d'espèce, le gouvernement s'est fondé sur l'existence d'un projet de réforme de la communication audiovisuelle dont l'aboutissement, le contenu et les conséquences ne pouvaient être tenus pour certains avant la promulgation de la loi. Par suite, un tel motif ne pouvait légalement justifier une décision de résiliation de la concession.  
  
39-04-05-02 L'autorité concédante peut résilier une concession avant son terme, pour des motifs d'intérêt général et sous réserve d'indemnisation du concessionnaire, alors même [sol. impl.] que cette possibilité n'est pas expressément prévue au contrat.  
  
Précédents jurisprudentiels : 1. Rappr., s'agissant d'un refus de résilier une convention : Section, 1964-04-24, Société L.I.C., p. 239  
 **ARRET REGNAULT DESROZIERS**

|  |
| --- |
| 28 mars 1919 - Regnault-Desroziers - Rec. Lebon p. 329 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 62273**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Alibert, Rapporteur M. Corneille, Commissaire du gouvernement  M. Marguerie, Président    **Lecture du 28 mars 1919**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée pour le sieur Regnault-Desroziers, industriel, demeurant à Saint-Denis [Seine], 138 rue de Paris, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 17 novembre 1916 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 1er novembre 1916 par laquelle le Ministre de la Guerre a rejeté sa demande en réparation du préjudice que lui a causé l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenu le 4 mars 1916 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que, dès l'année 1915, l'autorité militaire avait accumulé une grande quantité de grenades dans les casemates du Fort de la Double-Couronne, situé à proximité des habitations d'une agglomération importante ; qu'elle procédait, en outre, constamment à la manutention de ces engins dangereux, en vue d'alimenter rapidement les armées en campagne ; que ces opérations, effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage ; et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat ; Considérant qu'il n'est pas contesté que l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenue le 4 mars 1916, ait été la conséquence des opérations ci-dessus caractérisées ; que, par suite, le requérant est fondé à soutenir que l'Etat doit réparer les dommages causés par cet accident ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision susvisée du Ministre de la Guerre en date du 1er novembre 1916 est annulée. Article 2 : Le sieur Regnault-Desroziers est renvoyé devant le Ministre de la Guerre pour être procédé à la liquidation de l'indemnité à allouer au requérant en réparation des dommages qu'il justifiera lui avoir été causés par l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenue le 4 mars 1916. Article 3 : l'Etat supportera les dépens. Article 4 : Expédition ... Guerre.  Précédents jurisprudentiels : Cf. Floquet, n° 62358, affaire semblable, même jour. Cf. Mme Cochard, n° 62274, affaire semblable, même jour. Cf. Société Lebrasseur et Cie, n° 62275, affaire semblable, même jour. Cf. Compagnie de dégraissage de Saint-Denis, n° 62357, affaire semblable, même jour | |     Analyse du Conseil d'Etat  L’arrêt *Regnault-Desroziers* constitue une étape importante du développement de la jurisprudence reconnaissant une responsabilité sans faute de l’État, sur le fondement du risque.  Le 4 mars 1916, le Fort de la Double-Couronne, au nord de Saint-Denis, explosa, provoquant la mort de 23 personnes, en blessant 81 autres et détruisant de nombreux immeubles. L’autorité militaire y avait accumulé depuis 1915 de grandes quantités de grenades et de bombes incendiaires, faisant en outre l’objet d’une manutention constante pour alimenter rapidement le front. A la suite de l’accident, plusieurs personnes firent des recours indemnitaires. Le Conseil d’État accueillit ces demandes, en considérant que ces opérations effectuées dans des conditions d’organisation sommaires, sous l’empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, et que de tels risques étaient de nature, en cas d’accident, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l’État. Rendue dans une matière où une faute était auparavant exigée, cette décision étendait de façon notable le champ de la responsabilité pour risque, déjà admise au profit des agents de l’administration, en cas d’accident dans le service (voir [21 juin 1895,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_cames.htm) *Cames* , p. 509).  Cette solution a été appliquée aux différents cas dans lesquels une activité de l’administration est à l’origine d’un risque spécial, dont, lorsqu’il se réalise, le juge estime équitable que le dommage en résultant ouvre droit à réparation au profit de la victime.  Tel est le cas, en premier lieu, des objets dangereux. A ce titre, on trouve bien entendu les engins dangereux, tels les explosifs qui ont donné lieu à l’arrêt *Regnault-Desroziers* , ou encore les armes à feu, pour les dommages subis par les personnes étrangères aux opérations de police ([Ass. 24 juin 1949,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_consorts_lecomte.htm) *Consorts Lecomte*, p. 307). Mais cette catégorie recouvre également les ouvrages publics dangereux ([Ass. 6 juillet 1973,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_dalleau.htm)*Ministre de l’équipement et du logement c/ Dalleau* , p. 482) et on peut aussi y ranger les produits dangereux, tels que les produits sanguins transfusés qui ont provoqué la contamination d’un malade par le VIH, pour lesquels le juge administratif a appliqué un régime de responsabilité sans faute ([Ass. 26 mai 1995,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_consorts_n'guyen.htm)*Consorts N’Guyen* , p. 221).  Tel est aussi le cas, en second lieu, des méthodes dangereuses. La jurisprudence s’est développée à propos des méthodes libérales de rééducation ou de réinsertion, qui laissent une plus grande liberté à leurs bénéficiaires mais font ainsi courir plus de risques aux administrés. La solution, dégagée dans le cas de mineurs délinquants qui s’étaient enfuis d’une institution d’éducation surveillée, système plus souple que le régime antérieur d’incarcération (Section 3 février 1956, *Ministre de la justice c/ Thouzellier* , p. 49), a été appliquée aux détenus bénéficiant d’une permission de sortie ou d’une mesure de semi-liberté et aux malades mentaux bénéficiant d’une sortie d’essai ou d’un placement familial surveillé. On peut rapprocher de cette catégorie des méthodes dangereuses la réalisation de certains actes médicaux : le Conseil d’État juge en effet que lorsqu’un acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement d’un patient présente un risque dont l’existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et dont aucune raison ne permet de penser que le patient y soit particulièrement exposé, la responsabilité du service public hospitalier est engagée si l’exécution de cet acte est la cause directe de dommages sans rapport avec l’état initial du patient et son évolution prévisible et présentant un caractère d’extrême gravité ([Ass. 9 avril 1993,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_bianchi.htm) *Bianchi* , p. 127). On est alors très proche d’une solidarité face aux drames vécus par certains membres de la collectivité.  Enfin, le juge administratif applique un régime de responsabilité pour risque, même en l’absence d’activité particulièrement dangereuse de l’administration, aux collaborateurs occasionnels des services publics, dont il serait inéquitable qu’ils ne puissent obtenir aucune indemnisation en cas d’accident ; l’application de cette jurisprudence est en revanche devenue inutile pour les collaborateurs permanents, même si elle a d’abord été dégagée à leur profit ([21 juin 1895,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_cames.htm) *Cames* , p. 509), car ils bénéficient de régimes légaux |

**ARRET CONSORTS LECOMTEConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 87335**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **Assemblée** |

M. Letourneur, Rapporteur  
M. Barbet, Commissaire du gouvernement  
  
M. Rouchon-Mazerat, Président  
  
  
  
**Lecture du 24 juin 1949** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête présentée pour la dame veuve Lecomte et le sieur Lecomte Pierre, demeurant à Paris, 171 avenue de Versailles, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 6 décembre 1946 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 9 juillet 1946 par lequel le Conseil de préfecture du département de la Seine s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande d'indemnité qu'ils avaient présentée contre la ville de Paris ; Vu le décret du 5 mai 1934 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ;  
Sur les conclusions dirigées contre la ville de Paris : Considérant qu'il est établi par l'instruction que le coup de feu qui a entraîné la mort du sieur Lecomte a été tiré par un gardien de la paix au cours d'une opération de police générale, conduite sur ordre du préfet de police en vue d'arrêter une voiture automobile signalée comme occupée par des personnes suspectes ; que, dans ces circonstances, la ville de Paris ne saurait être tenue pour responsable de cet accident, dont la réparation ne pourrait éventuellement être assurée que par l'Etat et que c'est, par suite, à bon droit que le conseil de préfecture, après avoir implicitement rejeté la demande en tant que dirigée contre la ville, s'est déclaré incompétent pour connaître de ladite demande en tant qu'elle aurait mis en cause la responsabilité de l'Etat ;  
Sur les conclusions dirigées contre l'Etat : Considérant que, dans ses observations sur le pourvoi, le ministre de l'Intérieur a expressément refusé de reconnaître la responsabilité de l'Etat dans l'accident survenu au sieur Lecomte, et que les requérants concluent à l'annulation de la décision incluse dans lesdites observations ;  
Considérant que si, en principe, le service de police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public ;  
Considérant d'autre part qu'il ressort des pièces du dossier qu'aucune imprudence ou négligence ne peut être reprochée au sieur Lecomte, mortellement atteint par un coup de feu tiré par un gardien de la paix dans les conditions ci-dessus relatées ; que dès lors, même en admettant que sa mort ne soit pas imputable à une faute lourde du service de police, la responsabilité de l'Etat est engagée dans cet accident ;  
Considérant que l'état de l'instruction ne permet pas d'apprécier les éléments du préjudice subi par les consorts Lecomte et de déterminer le montant des indemnités auxquelles ils seraient fondés à prétendre ; qu'il y a lieu de les renvoyer devant le ministre de l'Intérieur pour qu'il soit procédé à un nouvel examen de leur réclamation ;

**DECIDE :**

DECIDE : Article 1er - La décision susvisée du ministre de l'Intérieur rejetant la demande d'indemnité présentée par les consorts Lecomte contre l'Etat est annulée. Article 2 - Les consorts Lecomte sont renvoyés devant le ministre de l'Intérieur pour être procédé à un nouvel examen de leur demande et, le cas échéant, à la liquidation des indemnités auxquelles ils peuvent avoir droit. Article 3 - Le surplus des conclusions de la requête est rejeté. Article 4 - Les dépens sont mis à la charge de l'Etat. Article 5 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Intérieur.

Titrage : 60 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - Risque - Police.  
  
60-02-03 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - RESPONSABILITE EN RAISON DES DIFFERENTES ACTIVITES DES SERVICES PUBLICS - SERVICES DE POLICE - Utilisation d'armes et engins comportant un risque exceptionnel - Responsabilité de l'administration, même sans faute lourde.  
  
60-03-02-02-01 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - PROBLEMES D'IMPUTABILITE - PERSONNES RESPONSABLES - ETAT OU AUTRES COLLECTIVITES PUBLIQUES - ETAT ET COMMUNE - Accident causé par un gardien de la paix sur la voie publique à Paris - Opération de police générale.  
  
Résumé : 60, 60-02-03 Si, en principe, le service de la police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public.  
  
60-03-02-02-01 C'est à l'Etat et non à la ville de Paris que peut éventuellement incomber la responsabilité d'un accident mortel subi par un particulier tué à Paris, sur la voie publique, d'un coup de feu tiré par un gardien de la paix au cours d'une opération de police générale, conduite sur ordre du préfet de police, en vue d'arrêter une voiture automobile signalée comme occupée par des personnes suspectes.  
  
 **ARRET DALLEAUConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 82406**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **Assemblée** |

MME NAUWELAERS, Rapporteur  
M. MORISOT, Commissaire du gouvernement  
  
M. CHENOT, Président  
  
  
  
**Lecture du 6 juillet 1973** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

RECOURS DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT TENDANT A L'ANNULATION DU JUGEMENT DU 9 DECEMBRE 1970 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE SAINT-DENIS DE LA REUNION A DECLARE L'ETAT ENTIEREMENT RESPONSABLE DES CONSEQUENCES DOMMAGEABLES DE L'ACCIDENT D'AUTOMOBILE DONT LE SIEUR DALLEAU A ETE VICTIME LE 16 MARS 1968 SUR LA ROUTE NATIONALE 1 ENTRE SAINT-DENIS ET LA POSSESSION, DU FAIT D'UN EBOULEMENT DE ROCHERS, A ORDONNE DES EXPERTISES AVANT DE STATUER SUR L'EVALUATION DES PREJUDICES SUBIS PAR L'INTERESSE ET PAR LA CAISSE DE SECURITE SOCIALE DE LA REUNION ET A ALLOUE AU SIEUR DALLEAU UNE INDEMNITE PROVISIONNELLE DE 200 000 F C.F.A. ;  
VU LA LOI DU 28 PLUVIOSE AN VIII ; LE CODE DE LA SECURITE SOCIALE ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ;  
CONSIDERANT QUE L'ACCIDENT DONT LE SIEUR DALLEAU A ETE VICTIME LE 16 MARS 1967 ALORS QU'IL CIRCULAIT EN VOITURE SUR LA ROUTE NATIONALE N° 1 ENTRE SAINT-DENIS DE LA REUNION ET LA POSSESSION A ETE PROVOQUE PAR LA CHUTE D'UN EBOULIS ROCHEUX DE PLUSIEURS METRES CUBES QUI S'EST DETACHE, A L'INSTANT PRECIS DE SON PASSAGE, DE LA FALAISE ABRUPTE S'ELEVANT A L'APLOMB DE LA CHAUSSEE ; QUE LA VOITURE DU SIEUR DALLEAU A ETE ECRASEE ET RENDUE INUTILISABLE ET LE SIEUR DALLEAU BLESSE AINSI QUE SON EPOUSE QUI SE TROUVAIT A SES COTES ;  
SUR LA REGULARITE DU JUGEMENT : - CONS. QUE, SAISI DE CONCLUSIONS DIRIGEES CONTRE L'ETAT PAR LE SIEUR DALLEAU, AGISSANT A TITRE PERSONNEL, ET PAR LA CAISSE GENERALE DE SECURITE SOCIALE DE LA REUNION, QUI DEMANDAIT LE REMBOURSEMENT DES FRAIS MEDICAUX ET D'HOSPITALISATION QU'ELLE AVAIT EXPOSES TANT POUR LE SIEUR DALLEAU QUE POUR SON EPOUSE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE SAINT-DENIS DE LA REUNION A DECLARE L'ETAT ENTIEREMENT RESPONSABLE DES CONSEQUENCES DOMMAGEABLES DE L'ACCIDENT SURVENU AUX EPOUX DALLEAU ET A ORDONNE UNE EXPERTISE MEDICALE AUX FINS DE DETERMINER LE PREJUDICE CORPOREL SUBI PAR LE SIEUR ET LA DAME DALLEAU ; QUE LE MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT SOUTIENT QUE LES PREMIERS JUGES AURAIENT STATUE AU-DELA DES CONCLUSIONS DONT ILS ETAIENT SAISIS EN TANT QU'ILS ONT PRIS EN CONSIDERATION LE PREJUDICE SUBI PAR LA DAME DALLEAU QUI N'ETAIT PAS PARTIE A L'INSTANCE ;  
CONS. QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE L. 397 DU CODE DE LA SECURITE SOCIALE RENDU APPLICABLE AUX CAISSES GENERALES DE SECURITE SOCIALE DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER PAR L'ARTICLE L. 739 : "LORSQUE, SANS ENTRER DANS LES CAS REGIS PAR LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES APPLICABLES AUX ACCIDENTS DU TRAVAIL, L'ACCIDENT OU LA BLESSURE DONT L'ASSURE EST VICTIME EST IMPUTABLE A UN TIERS, LES CAISSES DE SECURITE SOCIALE SONT SUBROGEES DE PLEIN DROIT A L'INTERESSE OU A SES AYANTS DROIT DANS LEUR ACTION CONTRE LE TIERS RESPONSABLE, POUR LE REMBOURSEMENT DES DEPENSES QUE LEUR OCCASIONNENT L'ACCIDENT OU LA BLESSURE" ; QU'EN VERTU DE LA SUBROGATION LEGALE INSTITUEE PAR CES DISPOSITIONS, LA CAISSE GENERALE DE SECURITE SOCIALE DE LA REUNION ETAIT RECEVABLE A POURSUIVRE LE REMBOURSEMENT DES FRAIS EXPOSES POUR LA DAME DALLEAU, MEME EN L'ABSENCE DE TOUTE DEMANDE DE LA PART DE CELLE-CI ; QUE LA DETERMINATION DES DROITS DE LA CAISSE, LESQUELS S'IMPUTENT SUR LE MONTANT DU PREJUDICE INDEMNISABLE, RENDAIT NECESSAIRE L'EVALUATION PAR LES PREMIERS JUGES DU PREJUDICE SUBI PAR LA DAME DALLEAU ; QUE LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF A, A BON DROIT, ORDONNE UNE EXPERTISE A CETTE FIN ; QUE, DES LORS, LE MOYEN SUSANALYSE NE SAURAIT ETRE ACCUEILLI ;  
SUR LA RESPONSABILITE : - CONS. QU'IL RESULTE DE L'INSTRUCTION, NOTAMMENT DU RAPPORT DE PRESENTATION ETABLI PAR LE BUREAU CENTRAL D'ETUDES POUR LES EQUIPEMENTS D'OUTRE-MER, AVANT LA CONSTRUCTION DU TRONCON DE ROUTE SUR LEQUEL L'ACCIDENT S'EST PRODUIT, QUE LA HAUTE FALAISE AU PIED DE LAQUELLE L'EMPRISE DE LA CHAUSSEE A ETE ETABLIE EST NOTOIREMENT INSTABLE ET SUJETTE A DES EBOULEMENTS CONSTANTS, DONT LE RISQUE A ETE ACCRU PAR LES ABATTAGES NECESSAIRES A LA REALISATION DE LA ROUTE ; QU'EN DEPIT DES MESURES DE SURVEILLANCE ET D'ENTRETIEN PRISES PAR L'ADMINISTRATION, CES EBOULEMENTS ONT PROVOQUE DE NOMBREUX ACCIDENTS DONT PLUSIEURS MORTELS, DEPUIS L'OUVERTURE DE LA ROUTE EN 1963 ; QUE, DANS CES CONDITIONS, LE TRONCON DE LA ROUTE NATIONALE N° 1, ENTRE SAINT-DENIS ET LA POSSESSION DOIT ETRE REGARDE COMME PRESENTANT PAR LUI-MEME LE CARACTERE D'UN OUVRAGE EXCEPTIONNELLEMENT DANGEREUX DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DE L'ETAT, MAITRE DE L'OEUVRE, A L'EGARD DES USAGERS, MEME EN L'ABSENCE D'UN VICE DE CONCEPTION OU D'UN DEFAUT D'AMENAGEMENT OU D'ENTRETIEN NORMAL ; QUE, DES LORS, LE MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT N'EST PAS FONDE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE SAINT-DENIS A DECLARE L'ETAT ENTIEREMENT RESPONSABLE DE L'ACCIDENT ;

**DECIDE :**

REJET ; DEPENS D'APPEL MIS A LA CHARGE DE L'ETAT, SOUS RESERVE DE L'APPLICATION DES ARTICLES L. 58 ET L. 59 DU CODE DE LA SECURITE SOCIALE. **ARRET CONSORTS N'GUYENConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 143238**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **Assemblée** |

Mlle Laigneau, Rapporteur  
M. Daël, Commissaire du gouvernement  
  
M. Denoix de Saint Marc, Président  
Mes de Nervo, Foussard, Avocat  
  
  
**Lecture du 26 mai 1995** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête enregistrée le 4 décembre 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour Mme Van, veuve N'Guyen Quang, M. N'Guyen Quang Toan, M. N'Guyen Quang Tuong, Mme N'Guyen Nhu Ngoc, Mme N'Guyen Nhu Hang, M. N'Guyen Quang Trinh, demeurant 45, avenue Jean Jaurès à Créteil (94110) ; les consorts N'Guyen demandent que le Conseil d'Etat :

1°) annule l'arrêt du 20 octobre 1992 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a, à la demande de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris, annulé le jugement du 6 novembre 1991 par lequel le tribunal administratif de Paris avait condamné cette dernière à leur payer la somme de 500 000 F en réparation du préjudice subi par M. N'Guyen Quang du fait de sa contamination par le virus de l'immunodéficience humaine ainsi qu'une somme de 5 000 F au titre des frais irrépétibles, et rejeté leurs conclusions devant ce tribunal ;

2°) ordonne le sursis à l'exécution de cet arrêt ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de Mlle Laigneau, Maître des Requêtes,

- les observations de Me de Nervo, avocat de Mme Van, veuve N'Guyen Quang et autres et de Me Foussard, avocat de M. le Directeur général de l'administration générale de l'Assistance publique,

- les conclusions de M. Daël, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté que la contamination de M. N'Guyen Quang par le virus de l'immunodéficience humaine résulte d'une transfusion de sang qu'il a reçue lors d'une intervention chirurgicale pratiquée le 24 janvier 1985 dans le service de cardiologie du groupe hospitalier de la Pitié-Salpétrière et que le sang a été fourni par le centre de transfusion du même groupe hospitalier, lequel, comme ce dernier, n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris ; qu'il en résulte que la responsabilité encourue par l'Assistance publique, du fait d'un vice affectant le produit administré, doit être recherchée non sur le fondement des principes qui gouvernent la responsabilité des hôpitaux en tant que dispensateurs de prestations médicales mais, au cas d'espèce, sur la base des règles propres à son activité de gestionnaire d'un centre de transfusion sanguine ;

Considérant qu'en vertu des dispositions de la loi du 21 juillet 1952 modifiée par la loi du 2 août 1961, les centres de transfusion sanguine ont le monopole des opérations de collecte du sang et ont pour mission d'assurer le contrôle médical des prélèvements, le traitement, le conditionnement et la fourniture aux utilisateurs, des produits sanguins ; qu'eu égard tant à la mission qui leur est ainsi confiée par la loi qu'aux risques que présente la fourniture de produits sanguins, les centres de transfusion sont responsables, même en l'absence de faute, des conséquences dommageables de la mauvaise qualité des produits fournis ; qu'ainsi, en jugeant que la responsabilité de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris à l'égard des consorts N'Guyen ne peut être engagée dès lors qu'aucune faute prouvée ou révélée par l'accident n'est établie, la cour administrative d'appel de Paris a fait une inexacte application des règles qui régissent la responsabilité des collectivités publiques ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de renvoyer l'affaire devant la cour administrative d'appel de Lyon ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de l'article 75-I de la loi susvisée du 10 juillet 1991 et de condamner l'administration générale de l'Assistance publique à Paris à payer aux consorts N'Guyen la somme de 20 000 F qu'ils demandent au titre des sommes exposées par eux et non comprises dans les dépens ;

**DECIDE :**

Article 1er : L'arrêt du 20 octobre 1992 de la cour administrative d'appel de Paris est annulé.  
Article 2 : L'affaire est renvoyée devant la cour administrative d'appel de Lyon.  
Article 3 : L'administration générale de l'Assistance publique à Paris est condamnée à payer aux consorts N'Guyen la somme de 20 000 F au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991.  
Article 4 : La présente décision sera notifiée à Mme Van veuve N'Guyen Quang, à M. N'Guyen Quang Toan, à M. N'Guyen Quang Tuong, à Mme N'Guyen Nhu Ngoc, à Mme N'Guyen Nhu Hang et à M. N'Guyen Quang Trinh, à l'administration générale de l'Assistance publique à Paris, au président de la cour administrative d'appel de Lyon et au ministre de la santé publique et de l'assurance maladie.

Précédents jurisprudentiels : 1. Cf. décision d'Assemblée du même jour, Jouan, n° 143673. 2. Rappr. décision d'Assemblée du même jour, Consorts Pavan, n° 151798**ARRET NALIATOTribunal des conflits**  
  
**N° 01525**  
Publié au recueil Lebon   
  
M. Latournerie, président  
M. Lagarde, rapporteur  
M. Guionin, commissaire du gouvernement  
  
  
**lecture du lundi 28 mars 1955**

**REPUBLIQUE FRANCAISE  
  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu l'arrêté en date du 7 juillet 1954 par lequel le préfet du Var a élevé le conflit d'attribution dans l'instance pendante devant la Cour d'appel d'Aix-en-Provence entre le sieur Y... pris en qualité de syndic liquidateur de la liquidation judiciaire du sieur X... et le sieur Constantin X... entrepreneur de maçonnerie demeurant à Toulon, d'une part, et l'Association syndicale de reconstruction de Toulon, représentée par son président le sieur Z... ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828, les règlements d'administration publique des 26 octobre 1849 et 5 décembre 1952 et la loi du 24 mai 1872 ;  
Considérant que le litige qui oppose le sieur X... à l'Association syndicale de reconstruction du Pont-du-Las porte sur l'exécution d'un marché de travaux, passé par celle-ci avec cet entrepreneur de maçonnerie ; que l'article 17 de la loi du 16 juin 1948 a attribué aux associations syndicales de reconstruction le caractère d'établissements publics ; que le législateur a ainsi expressément manifesté son intention d'assigner à ces organismes, dans l'oeuvre de la reconstruction immobilière, une mission de service public, dans les conditions définies et pour les fins d'intérêt national visées par la loi et le règlement et, corrélativement, de les soumettre, qu'il s'agisse des prérogatives de puissance publique attachées à cette qualité ou des sujétions qu'elle entraîne, à l'ensemble des règles de droit publiccorrespondant à cette mission. Qu'il suit de là que, nonobstant le fait que les immeubles reconstruits ne sont pas la propriété de ces associations, qui, aux termes de l'article 39 de la loi du 16 juin 1948, "sont maîtres de l'oeuvre jusqu'à réception définitive des travaux", les opérations de reconstruction qui ont lieu par leur intermédiaire, qu'elles intéressent des immeubles appartenant à des particuliers ou des biens de collectivités publiques, constituent des opérations de travail public ; qu'elles sont notamment réglementées, à ce titre, par les prescriptions du décret du 2 août 1949, pris en exécution du décret du 12 novembre 1938, lesquelles ont édicté, pour les marchés relatifs à ces opérations, des dispositions inspirées de celles du décret du 6 avril 1942, modifié par le décret du 1er avril 1948, qui régissent les marchés de l'Etat ; qu'il résulte de ce qui précède que les litiges soulevés par l'exécution de tels marchés relèvent de la compétence du juge des travaux publics ; qu'ainsi c'est à bon droit que le préfet du Var a, par l'arrêté susvisé, revendiqué la connaissance du présent litige pour la juridiction administrative ;  
DECIDE : Article 1er - L'arrêté de conflit susvisé du préfet du département du Var en date du 7 juillet 1954 est confirmé ; Article 2 - L'assignation introductive d'instance devant le Tribunal civil de Toulon en date du 22 janvier 1952, ensemble le jugement dudit Tribunal du 27 mai 1953 et l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 22 juin 1954 sont déclarés nuls et non avenus ; Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice chargé d'en assurer l'exécution.

**Résumé :**57-01-01, 67-01-01-01 Caractère de travaux publics. Litiges relatifs à l'exécution des marchés. Compétence de la juridiction administrative.

**ARRET BIANCHI**

|  |  |
| --- | --- |
| **REPERTOIRE JURIDIQUE**[**RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE**](http://lexinter.net/JF/responsabilite_de_la_puissance_publique.htm)  **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 69336**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Damien, Rapporteur M. Daël, Commissaire du gouvernement  M. Long, Président SCP Waquet, Farge, Hazan, Me Le Prado, Avocat   **Lecture du 9 avril 1993**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la décision du 23 septembre 1988 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, avant de statuer sur la requête de M. Bianchi, ordonné une expertise à l'effet de déterminer les conditions dans lesquelles a été injecté le 3 octobre 1978, un produit de contraste au patient, préalablement à l'artériographie ;  Vu les autres pièces du dossier ;    Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu en audience publique :    - le rapport de M. Damien, Conseiller d'Etat,    - les observations de la S.C.P. Waquet, Farge, Hazan, avocat de M. Philippe Bianchi et de Me Le Prado, avocat de l'assistance publique à Marseille,    - les conclusions de M. Daël, Commissaire du gouvernement ;    Sur la responsabilité :    Considérant que, par décision du 23 septembre 1988, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a rejeté les moyens tirés par M. Bianchi de ce que l'artériographie vertébrale qu'il a subie le 3 octobre 1978 à l'hôpital de la Timone à Marseille n'avait pas été pratiquée par une équipe médicale qualifiée, de ce que le consentement du patient n'avait pas été recueilli et de ce que les soins post-opératoires qu'il a reçus étaient insuffisants ; que ces points ont été définitivement jugés et ne peuvent être remis en cause ;    Considérant qu'il ressort du rapport établi à la suite de la nouvelle expertise ordonnée par la décision précitée du Conseil d'Etat sur les conditions dans lesquelles le produit de contraste nécessaire à l'artériographie a été injecté à M. Bianchi, que ce produit n'a joué aucun rôle dans la survenance des troubles apparus après l'examen, qu'il n'existait aucun indice susceptible de faire soupçonner un risque de réaction ou d'hypersensibilité à l'iode et que, si le compte rendu de l'artériographie n'a pu être retrouvé, les constatations faites aussitôt après l'examen permettent de conclure que la dose totale d'iode injectée n'a pas été excessive par rapport aux normes couramment admises à l'époque ; que l'expert retient comme cause vraisemblable de l'accident une occlusion secondaire à l'artériographie, au niveau de l'artère vascularisant la moelle cervicale, provoquée par une petite bulle ou un petit caillot libérés au cours de l'exploration ou de l'évacuation du produit de contraste, constituant un risque inhérent à ce genre d'examen ; qu'il résulte de ces constatations et appréciations de l'expert, qui ne sont pas démenties par les autres pièces du dossier, qu'aucune faute ne peut être relevée dans l'exécution de l'artériographie subie par M. Bianchi ;    Considérant, toutefois, que lorsqu'un acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement du malade présente un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et dont aucune raison ne permet de penser que le patient y soit particulièrement exposé, la responsabilité du service public hospitalier est engagée si l'exécution de cet acte est la cause directe de dommages sans rapport avec l'état initial du patient comme avec l'évolution prévisible de cet état, et présentant un caractère d'extrême gravité ;    Considérant que le risque inhérent aux artériographies vertébrales et les conséquences de cet acte pratiqué sur M. Bianchi répondent à ces conditions ; que, dès lors, M. Bianchi est fondé à demander l'annulation du jugement attaqué, par lequel le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'assistance publique à Marseille ;    Sur le préjudice :    Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment des rapports d'expertise de première instance, qu'à la suite de l'artériographie qu'il a subie le 3 octobre 1978, M. Bianchi, né le 22 juin 1936, est atteint d'une tétraplégie prédominante aux membres inférieurs, avec syndrome pyramidal et troubles sensitifs, se traduisant par une impotence motrice tant dans la marche qu'au niveau des membres supérieurs, avec accentuation des réflexes ostéo-tendineux ; qu'il souffre de douleurs importantes et résistant à la thérapeutique et de troubles sphinctériens ; qu'il a besoin de l'aide constante d'une tierce personne ; que, toutefois, dans l'évaluation du préjudice indemnisable, il convient de tenir compte de l'état du patient antérieurement à son hospitalisation ; que M. Bianchi présentait, lors de son admission à l'hôpital, des vertiges avec nausées et douleurs cervico-occipitales, une paralysie faciale dont il conserve des séquelles ; que son état de santé l'avait obligé à cesser son travail depuis le début de l'année 1977 ; qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice résultant de l'artériographie, en fixant l'indemnité due à M. Bianchi à la somme de 1 500 000 F ;    Sur les intérêts :    Considérant que M. Bianchi a droit aux intérêts de cette somme à compter du 1er octobre 1982, date de présentation de sa demande ;    Considérant que la capitalisation des intérêts a été demandée les 7 juin 1985, 11 septembre 1987, 22 novembre 1991 et 23 novembre 1992 ; qu'à chacune de ces dates, il était dû au moins une année d'intérêts ; que, dès lors, conformément aux dispositions de l'article 1154 du code civil, il y a lieu de faire droit à ces demandes ;    Sur les frais d'expertise :    Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre les frais d'expertise de première instance et d'appel à la charge de l'assistance publique à Marseille ;  **DECIDE :**  Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Marseille du 8 novembre 1984 est annulé. Article 2 : L'assistance publique à Marseille est condamnée à verser à M. Bianchi la somme de 1 500 000 F. Cette somme portera intérêts au taux légal à compter du 1er octobre 1982. Les intérêts échus les 7 juin 1985, 11 septembre 1987, 22 novembre 1991 et 23 novembre 1992 seront capitalisés à ces dates pour produire eux-mêmes intérêts. Article 3 : Les frais d'expertise exposés en première instance et en appel sont mis à la charge de l'assistance publique à Marseille. Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté. Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. Bianchi, à l'assistance publique à Marseille et au ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.  Précédents jurisprudentiels : 1. Rappr. CAA de Lyon, Plénière, 1990-12-21, Consorts Gomez, p. 498, à propos du recours à une thérapeutique nouvelle |

**ARRET LABONNE**

|  |
| --- |
| 8 août 1919 - Labonne - Rec. Lebon p. 737 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 56377**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Worms, Rapporteur M. Corneille, Commissaire du gouvernement  M. Romieu, Président    **Lecture du 8 août 1919**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée pour le sieur Labonne [Louis], demeurant à Paris, 7 rue Montespan, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 2 janvier 1914 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoirs, un arrêté du préfet de police, du 4 décembre 1913, retirant au requérant le certificat de capacité pour la conduite des automobiles, et en tant que de besoin les articles 11, 12 et 32 du décret du 10 mars 1899 portant règlement sur la circulation des automobiles ; Vu la loi des 22 décembre 1789 - janvier 1790 et la loi du 5 avril 1884 ; Vu la loi du 25 février 1875 ; Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; Considérant que, pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral qui lui a retiré le certificat de capacité pour la conduite des automobiles, le requérant se borne à contester la légalité du décret du 10 mars 1899 dont cet arrêté lui fait application ; qu'il soutient que ledit décret est entaché d'excès de pouvoir dans les dispositions de ses articles 11, 12 et 32 par lesquelles il a institué ce certificat et prévu la possibilité de son retrait ; Considérant que, si les autorités départementales et municipales sont chargées par les lois, notamment par celle des 22 décembre 1789-janvier 1790 et celle du 5 avril 1884, de veiller à la conservation des voies publiques et à la sécurité de la circulation, il appartient au Chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire, étant bien entendu que les autorités susmentionnées conservent, chacune en ce qui la concerne, compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le Chef de l'Etat toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité ; Considérant, dès lors, que le décret du 10 mars 1899, à raison des dangers que présente la locomotion automobile, a pu valablement exiger que tout conducteur d'automobile fût porteur d'une autorisation de conduire, délivrée sous la forme d'un certificat de capacité ; que la faculté d'accorder ce certificat, remise par ledit décret à l'autorité administrative, comportait nécessairement pour la même autorité celle de retirer ledit certificat en cas de manquement grave aux dispositions réglementant la circulation ; qu'il suit de là que le décret du 10 mars 1899 et l'arrêté préfectoral du 4 décembre 1913 ne se trouvent point entachés d'illégalité ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La requête du sieur Labonne est rejetée. Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Intérieur. | |         Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Labonne* , le Conseil d’État a jugé que l’autorité titulaire du pouvoir réglementaire général disposait, en l’absence de toute habilitation législative, d’une compétence pour édicter des mesures de police à caractère général et s’appliquant sur l’ensemble du territoire.  Le Président de la République, titulaire, sous la IIIe République, du pouvoir réglementaire général, avait pris, le 10 mars 1899, un décret réglementant la circulation automobile en la soumettant notamment à la possession d’un "certificat de capacité pour la conduite des voitures automobiles", sans y avoir été expressément habilité par une loi. Sur la base de ce décret, des arrêtés préfectoraux étaient intervenus dans chaque département, sur le fondement desquels des mesures individuelles furent prises. C’est en vertu de cette réglementation que le "certificat de capacité" de M. Labonne lui fut retiré. Il attaqua cette mesure en excipant de l’illégalité des textes en cause au motif que leurs auteurs auraient été incompétents, faute d’une habilitation législative initiale. Le Conseil d’État rejeta sa requête en jugeant "qu’il appartient au chef de l’État en dehors de toute habilitation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent, en tout état de cause, être appliquées dans l’ensemble du territoire".  Or aucune loi n’attribuait expressément une telle compétence au Président de la République, seulement chargé, en vertu de l’article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, d’assurer "l’exécution des lois". A l’inverse, les maires et les préfets disposaient (et disposent toujours aujourd’hui) d’une compétence générale pour édicter les mesures de police nécessaires pour assurer "le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques" (article 97 de la loi du 5 avril 1884 devenu l’article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour les maires ; article 2 de la section 3 de la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 pour les préfets, dispositions confirmées par l’article 99 de la loi du 5 avril 1884 et reprises à l’article 2215-1 du code général des collectivités territoriales). En l’absence de toute habilitation législative, le Président de la République, titulaire du pouvoir réglementaire général, était-il compétent pour édicter des mesures de police à caractère général et trouvant à s’appliquer sur l’ensemble du territoire national ? A cette question, le Conseil d’État a répondu par l’affirmative avec l’arrêt *Labonne* .  Les principes ainsi posés par cette décision demeurent valables, même si le titulaire du pouvoir réglementaire général est aujourd’hui le Gouvernement, en vertu de l’article 20 de la Constitution, sous réserve de la compétence reconnue dans ce domaine au Président de la République par l’article 13. Ainsi, le Conseil d’État a-t-il eu l’occasion de juger que, en l’absence de toute habilitation législative, le Gouvernement était compétent pour édicter des mesures de police à caractère général et applicables à l’ensemble du territoire en matière de police des abattoirs (2 mai 1973, *Association cultuelle des Israélites nord-africains de Paris*, p. 313). La répartition des matières entre celles qui relèvent du pouvoir législatif et celles qui relèvent du pouvoir réglementaire, opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution, n’a pas privé le Gouvernement de sa compétence pour édicter des mesures de police à caractère général ([Sect. 22 décembre 1978,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_association_des_israelites_nord_africains_de_paris.htm) *Union des chambres syndicales d’affichage et de publicité extérieure*, p. 530), ce que le Conseil Constitutionnel a confirmé (Cons. Constit., [décision n° 87-149 L, 20 février 1987](http://lexinter.net/JPTXT/decision_du_20_fevrier_1987.htm), p. 22).  L’arrêt Labonne présente également un intérêt par la combinaison qu’il opère entre les pouvoirs de police de l’autorité nationale et ceux des autorités locales. Il juge que les réglements édictés au niveau national ne retirent pas aux autorités locales la compétence qu’elles tirent de la loi pour prendre des mesures de police complémentaires dans le ressort territorial pour lequel elle sont compétentes. Mais leur pouvoir trouve deux limites : les autorités locales ne peuvent qu’aggraver les mesures édictées par les autorités nationales, sans pouvoir ni les modifier ni, bien sûr, les réduire ; encore faut-il que cette aggravation soit dictée par l’intérêt public et justifiée par les circonstances locales ([18 avril 1902](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_commune_de_neris_les_bains.htm), *Commune de Néris- les-Bains*, p. 275). |

**ARRET ASSOCIATION DES ISRAELITES NORD AFRICAINS DE PARIS**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 81861**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **3 / 5 SSR** |   M. COUDURIER, Rapporteur M. MORISOT, Commissaire du gouvernement  M. HEUMANN, Président    **Lecture du 2 mai 1973**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  REQUETE DE L'ASSOCIATION CULTURELLE DES ISRAELITES NORD-AFRICAINS DE PARIS TENDANT A L'ANNULATION DU DECRET DU 23 SEPTEMBRE 1970 COMPLETANT LES DISPOSITIONS DU DECRET DU 16 AVRIL 1964 RELATIF A LA PROTECTION DE CERTAINS ANIMAUX DOMESTIQUES ET AUX CONDITIONS D'ABATTAGE ; VU LE CODE RURAL ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ; SUR L'INTERVENTION DE L'ASSOCIATION CONSISTORIALE ISRAELITE DE PARIS : - CONSIDERANT QUE L'ASSOCIATION COSISTORIALE ISRAELITE DE PARIS A INTERET AU REJET DE LA REQUETE ; QUE, PAR SUITE, SON INTERVENTION EST RECEVABLE ; SUR LA REQUETE DE L'ASSOCIATION CULTURELLE DES ISRAELITES NORD-AFRICAINS DE PARIS : - CONS., D'UNE PART, QUE SI LA POLICE DES ABATTOIRS RESSORTIT, D'UNE MANIERE GENERALE, A LA COMPETENCE DES MAIRES DES COMMUNES SUR LE TERRITOIRE DESQUELLES CES ETABLISSEMENTS SONT INSTALLES, IL APPARTIENT AU PREMIER MINISTRE, EN VERTU DE SES POUVOIRS PROPRES, D'EDICTER DES MESURES DE POLICE APPLICABLES A L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE ET TENDANT A CE QUE L'ABATTAGE DES ANIMAUX SOIT EFFECTUE DANS DES CONDITIONS CONFORMES A L'ORDRE PUBLIC, A LA SALUBRITE ET AU RESPECT DES LIBERTES PUBLIQUES ; CONS., D'AUTRE PART, QU'EN PRECISANT QUE L'ABATTAGE RITUEL, PRATIQUE DANS DES CONDITIONS DEROGATOIRES AU DROIT COMMUN, NE PEUT ETRE EFFECTUE QUE PAR DES SACRIFICATEURS HABILITES PAR DES ORGANISMES RELIGIEUX AGREES PAR LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE SUR PROPOSITION DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, LE PREMIER MINISTRE NE S'EST PAS IMMISCE DANS LE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES RELIGIEUX ET N'A PAS PORTE ATTEINTE A LA LIBERTE DES CULTES MAIS A PRIS LES MESURES NECESSAIRES A L'EXERCICE DE CETTE LIBERTE DANS LE RESPECT DE L'ORDRE PUBLIC ;  **DECIDE :**  INTERVENTION ADMISE ; REJET AVEC DEPENS. |

**ARRET COMMUNE DE NERIS LES BAINSPOUVOIRS DE SURVEILLANCE HIERARCHIQUE**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Conseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 04749**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
|  |

**Lecture du 18 avril 1902** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête présentée par le maire de la commune de Néris [Allier], ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 1er juillet 1901, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoir, 1° un arrêté en date du 8 août 1893, par lequel le préfet du département de l'Allier n'a interdit que sous réserve des autorisations qui pourraient être données par l'administration supérieure les jeux d'argent dans tous les lieux publics du département ; 2° un arrêté, en date du 5 juin 1901, par lequel ledit préfet a prononcé l'annulation d'un arrêté du maire du 24 mai 1901 portant interdiction absolue de tous jeux d'argent et de hasard dans la commune de Néris ;  
Vu les articles 410, 475, 1477 du code pénal et la loi du 18 juillet 1836 article 10 ; Vu la loi du 5 avril 1884, articles 91, 94, 95 et 99 ; Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et du 24 mai 1872 ;  
Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 91 de la loi du 5 avril 1884 que la police municipale appartient au maire et que les pouvoirs qui lui sont conférés en cette matière par l'article 97 de la loi s'exercent, non sous l'autorité, mais sous la surveillance de l'administration supérieure ; que, si l'article 99 autorise le préfet à faire des règlements de police municipale pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses ;  
Considérant que pour annuler l'arrêté du maire du 24 mai 1901, qui interdisait d'une manière absolue les jeux d'argent dans tous les lieux publics de la commune de Néris-les-Bains, le préfet du département de l'Allier s'est fondé sur ce que cet arrêté aurait été pris en violation d'un arrêté préfectoral du 8 août 1893, qui, tout en édictant pour toutes les communes du département la même prohibition, avait réservé toutefois au ministère de l'intérieur, le droit d'autoriser les jeux dans les stations thermales, par application de l'article 4 du décret du 24 juin 1806 ;  
Mais considérant que le décret du 24 juin 1806 a été abrogé dans son entier tant par le code pénal que par la loi du 18 juillet 1836, dont l'article 10 dispose qu'à partir du 1er janvier 1838 les jeux publics sont prohibés ; que, dès lors, en prenant son arrêté du 5 juin 1901 pour réserver à l'administration supérieure un pouvoir qui ne lui appartient plus, et en annulant un arrêté pris par le maire pour assurer dans sa commune l'exécution de la loi, le préfet a excédé les pouvoirs de surveillance hiérarchique qui lui appartiennent ;

**DECIDE :**

DECIDE : Article 1er - L'arrêté ci-dessus visé du préfet du département de l'Allier, en date du 5 juin 1901, est annulé. Article 2 - Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Intérieur.  
  
 **ARRET SOCIETE COMMERCIALE DE L'OUEST AFRICAIN**

|  |
| --- |
| **Tribunal des conflits - 22 janvier 1921**- Société commerciale de l’Ouest africain - Rec. Lebon p. 91 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00706**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Pichat, Rapporteur M. Matter, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 22 janvier 1921**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté, en date du 13 octobre 1920, par lequel le lieutenant-gouverneur de la colonie de la Côte-d'Ivoire a élevé le conflit d'attributions dans l'instance pendante, devant le juge des référés du tribunal civil de Grand-Bassam, entre la Société commerciale de l'Ouest africain et la colonie de la Côte-d'Ivoire ; Vu l'ordonnance du 7 septembre 1840, le décret du 10 mars 1893, le décret du 18 octobre 1904 ; Vu les décrets des 5 août et 7 septembre 1881 ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 et la loi du 24 mai 1872 ; Sur la régularité de l'arrêté de conflit : Considérant que si le lieutenant-gouverneur de la Côte-d'Ivoire a, par un télégramme du 2 octobre 1920, sans observer les formalités prévues par l'ordonnance du 1er juin 1828, déclaré élever le conflit, il a pris, le 13 octobre 1920, un arrêté satisfaisant aux prescriptions de l'article 9 de ladite ordonnance ; que cet arrêté a été déposé au greffe dans le délai légal ; qu'ainsi le tribunal des conflits est régulièrement saisi ; Sur la compétence : Considérant que par exploit du 30 septembre 1920, la Société commerciale de l'Ouest africain, se fondant sur le préjudice qui lui aurait été causé par un accident survenu au bac d'Eloka, a assigné la colonie de la Côte-d'Ivoire devant le président du tribunal civil de Grand-Bassam, en audience des référés, à fin de nomination d'un expert pour examiner ce bac ; Considérant, d'une part, que le bac d'Eloka ne constitue pas un ouvrage public ; d'autre part, qu'en effectuant, moyennant rémunération, les opérations de passage des piétons et des voitures d'une rive à l'autre de la lagune, la colonie de la Côte-d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire ; que, par suite, en l'absence d'un texte spécial attribuant compétence à la juridiction administrative, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de connaître des conséquences dommageables de l'accident invoqué, que celui-ci ait eu pour cause, suivant les prétentions de la Société de l'Ouest africain, une faute commise dans l'exploitation ou un mauvais entretien du bac. Que, - si donc c'est à tort qu'au vu du déclinatoire adressé par le lieutenant-gouverneur, le président du tribunal ne s'est pas borné à statuer sur le déclinatoire, mais a, par la même ordonnance désigné un expert contrairement aux articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828, - c'est à bon droit qu'il a retenu la connaissance du litige ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit ci-dessus visé, pris par le lieutenant-gouverneur de la Côte-d'Ivoire, le 13 octobre 1920, ensemble le télégramme susvisé du lieutenant-gouverneur n° 36 GP, du 2 octobre 1920, sont annulés.  Précédents jurisprudentiels : Cf. Assenmacher c/ Colonie de la Côte-d'Ivoire, même jour, n° 707. Cf. Stractmann, 1894-07-28, T.C., Recueil p. 530. Cf. Varin-Champagne, 1901-03-02, T.C., Recueil p. 254. Cf. Caillot, 1907-06-08, T.C., Recueil p. 539. Cf. Parant, 1890-12-13, Recueil p. 961. Cf. Mohamed ben Belkassem, 1891-07-11, Recueil p. 542. Cf. Menestrel, 1842-12-15, Recueil p. 508 |     Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision Société commerciale de l’Ouest africain, le Tribunal des conflits admet l’existence de services publics fonctionnant dans les mêmes conditions qu’une entreprise privée et donne naissance à la notion de [service public industriel et commercial.](http://lexinter.net/JPTXT/service_public_industriel_et_commercial.htm)  La société commerciale de l’Ouest africain était propriétaire de l’une des voitures qui furent gravement endommagées dans l’accident survenu au bac dit d’Eloka, service de liaison maritime situé sur la lagune du littoral de Côte d’Ivoire et exploité directement par la colonie. Aux fins de déterminer le juge compétent pour désigner l’expert dont la société demandait la nomination, le Tribunal des conflits a été amené à se prononcer sur la question de savoir si des services entiers de l’administration peuvent être regardés comme fonctionnant dans les mêmes conditions qu’une entreprise privée, auquel cas le juge compétent est le juge judiciaire.  Il était déjà admis que, pour certaines opérations isolées, l’administration pouvait agir comme un simple particulier sans user de prérogatives de puissance publique. L’admettre pour un service entier était plus délicat. Le Tribunal des conflits valida toutefois cette innovation et donna ainsi naissance, bien que le terme ne soit pas utilisé dans sa décision, à la notion de service public industriel et commercial.  C’est ainsi que des organes essentiellement administratifs, comme les collectivités publiques par exemple, peuvent exploiter de tels services : c’est le cas de l’État s’agissant du service des monnaies et médailles (CE, Bouvet, 9 janvier 1981, p. 4). A l’inverse, certains établissements auxquels la loi ou le décret les instituant a attribué un caractère industriel et commercial peuvent cependant exercer partiellement ou totalement des fonctions administratives. Tel est le cas par exemple de l’Office nationale des forêts ([TC, 9 juin 1986,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_office_national_des_forets.htm) Commune de Kintzheim c/ Office national des forêts, p. 448).  Pour identifier un service public industriel et commercial, le juge, loin de s’en tenir aux qualifications parfois trompeuses des textes, à moins qu’ils ne soient de niveau législatif, met en oeuvre plusieurs critères dont les principaux sont l’objet du service, l’origine des ressources, les modalités du fonctionnement.  La qualification d’industriel et commercial donnée par la loi ou par le juge à un service entraîne en principe la compétence du juge judiciaire pour trancher les litiges le concernant. Mais cette compétence n’est pas générale : dans le domaine de la responsabilité en premier lieu, puisque le juge administratif se reconnaît compétent pour connaître des dommages de travaux publics causés à des tiers ainsi que des dommages causés par des services publics industriels et commerciaux dans l’exercice de prérogatives de puissance publique ; dans le domaine des contrats ensuite, puisque certains contrats relatifs à des services publics industriels et commerciaux, si le service est géré par une personne morale de droit public, peuvent avoir le caractère de contrat administratif si le second critère nécessaire à cette qualification est satisfait, ce second critère pouvant prendre plusieurs formes (contrat d’exécution de travaux publics, contrat d’occupation du domaine public, clauses exorbitantes du droit commun et enfin contrat confiant l’exécution même du service public). S’agissant du personnel enfin, les litiges les opposant au service relèvent toujours du juge judiciaire à l’exception du directeur et du comptable, s’il a la qualité de comptable public (Section, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, p. 158). Enfin, le juge administratif est compétent pour juger de la légalité des actes de portée générale des services publics industriels et commerciaux ([TC, 15 janvier 1968,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_compagnie_air_france.htm) Compagnie Air France c/ Epoux Barbier, p. 789). |

**ARRET OFFICE NATIONAL DES FORETS**

|  |  |
| --- | --- |
| **Tribunal des Conflits statuant  au contentieux  N° 02428**  Publié aux Tables du Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Michaud, Rapporteur Mme Latournerie, Commissaire du gouvernement  M. Gazier, Président    **Lecture du 9 juin 1986**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu, enregistrée au secrétariat du Tribunal des Conflits le 17 février 1986 une expédition de l'arrêt en date du 5 février 1986 par lequel la Cour d'appel de Colmar a renvoyé au Tribunal des Conflits le soin de déterminer la juridiction compétente pour connaître du litige opposant la commune de Kintzheim et l'Office national des forêts auquel elle a demandé de l'indemniser en raison du préjudice qu'elle aurait subi à la suite de la coupe et de l'enlèvement d'arbres dans une forêt lui appartenant, en raison du risque de conflit négatif résultant de ce que le Tribunal administratif de Strasbourg par décision du 29 mai 1980 s'est déclaré incompétent pour connaître de ce litige ;    Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;    Vu le décret du 26 octobre 1849 modifié par le décret du 25 juillet 1960 ;    Vu la loi du 23 décembre 1964 ;    Considérant qu'un vol de bois ayant été commis dans la forêt communale de Kintzheim et l'administration des eaux et forêts ayant obtenu condamnation pénale de l'auteur de cette infraction, la commune de Kintzheim invoquant contre M. Boersch agent de l'Office national des forêts une faute de surveillance à l'origine des vols, a intenté une action en responsabilité contre l'Office devant le tribunal administratif de Strasbourg ; que cette juridiction s'étant déclarée incompétente, la commune a saisi du litige le Tribunal de grande instance de Strasbourg qui s'est à son tour déclaré incompétent par un jugement du 1er juin 1981 confirmé par arrêt de la Cour d'appel de Colmar en date du 5 février 1986 qui a renvoyé au Tribunal des Conflits le soin de déterminer l'ordre de juridiction compétent ;    Considérant que la responsabilité de l'Office national des forêts est recherchée non pas dans son activité de service public à caractère industriel et commercial chargé de la gestion et de l'équipement desforêts mais dans son activité de protection, conservation et surveillance de la forêt qui relève de sa mission de service public administratif ; qu'il s'ensuit que l'action intentée par la commune de Kintzheim ressortit à la compétence des juridictions de l'ordre administratif ;  **DECIDE :**  Article 1er - Il est déclaré que la juridiction de l'ordre administratif est compétente pour statuer sur la demande formée par la commune de Kintzheim contre l'Office national des forêts. Article 2 - Le jugement du Tribunal administratif de Strasbourg en date du 29 mai 1980 est déclaré nul et non avenu en tant qu'il décline la compétence de la juridiction administrative pour connaître de cette demande. Article 3 - La procédure suivie devant la Cour d'appel de Colmar contre l'Office national des forêts est à l'exception de l'arrêt du 5 février 1986 déclarée nulle et non avenue. Article 4 - La cause et les parties sont renvoyées devant le tribunal administratif de Strasbourg. |

**ARRET COMPAGNIE AIR FRANCE**

|  |  |
| --- | --- |
| **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 01908**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Pluyette, Rapporteur M. Kahn, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 15 janvier 1968**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu, enregistrée au Secrétariat du Tribunal des Conflits le 21 juillet 1967 une expédition de l'arrêt en date du 7 juin 1967 par lequel la Cour de Cassation, Chambre sociale, saisie du pourvoi formé par la Compagnie nationale Air-France, dont le siège est à Paris, 2 rue Marbeuf, en cassation d'un arrêt rendu le 30 avril 1963 par la Cour d'appel de Paris au profit des époux Barbier, demeurant à la Laiterie par Moisenay [Seine-et-Marne], défendeurs à la cassation, a renvoyé au Tribunal des Conflits le soin de décider si les Tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents pour apprécier la légalité du règlement par lequel la Compagnie nationale Air-France a, le 20 avril 1959, fixé les conditions de travail du personnel navigant commercial, et notamment a prévu, à l'article 72 de ce règlement, que le mariage des hôtesses de l'air entraînait, de la part des intéressées, cessation de leurs fonctions ; Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ; Vu le décret du 26 octobre 1849, modifié et complété par le décret du 25 juillet 1960 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Vu le Code de l'aviation civile et commerciale, résultant de la codification opérée par le décret n° 55-1590 du 30 novembre 1955 ; Vu le Code du travail ; Considérant que si la Compagnie nationale Air-France, chargée de l'exploitation de transports aériens, est une société anonyme c'est-à-dire une personne morale de droit privé, et si, par suite, il n'appartient qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire de se prononcer au fond sur les litiges individuels concernant les agents non fonctionnaires de cet établissement, les juridictions administratives demeurent, en revanche, compétentes pour apprécier, par voie de question préjudicielle, la légalité des règlements émanant du Conseil d'administration qui, touchant à l'organisation du service public, présentent un caractère administratif ; qu'aux termes du décret n° 50-835 du 1er juin 1950 et de l'article 143 du Code de l'aviation civile et commerciale alors en vigueur, le personnel de la Compagnie Air-France est soumis à un statut réglementaire, arrêté par le Conseil d'administration et approuvé par le Ministre chargé de l'aviation civile et commerciale et par le Ministre des finances et des affaires économiques ; que, dès lors, en application de ces dispositions, combinées avec celles de l'article 31 du Livre 1er du Code du travail, les conditions de travail de ce personnel ne sont pas fixées par voie de convention collective ; Considérant que le règlement, établi le 20 avril 1959, dans le cadre des prescriptions ci-dessus analysées, par la Compagnie nationale Air-France pour fixer les conditions de travail du personnel navigant commercial, comporte, notamment en son article 72 - lequel dispose que le mariage des hôtesses de l'air entraîne, de la part des intéressées, la cessation de leurs fonctions - des dispositions qui apparaissent comme des éléments de l'organisation du service public exploité ; que ces dispositions confèrent audit acte dans son intégralité un caractère administratif et rendent compétentes les juridictions administratives pour apprécier sa légalité ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - Il est déclaré que les juridictions administratives sont compétentes pour apprécier la légalité des dispositions du règlement, en date du 20 avril 1959, par lequel la Compagnie nationale Air-France a fixé les conditions de travail du personnel navigant commercial. Article 2 - Les dépens exposés devant le Tribunal des Conflits sont réservés pour qu'il y soit statué en fin d'instance. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui est chargé d'en assurer l'exécution. |

**ARRET DAME CACHET**

|  |
| --- |
| **3 novembre 1922 - Dame Cachet**- Rec. Lebon p. 790 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 74010**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Séligman, Rapporteur M. Rivet, Commissaire du gouvernement  M. Romieu, Président    **Lecture du 3 novembre 1922**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée par la dame Cachet, demeurant à Lyon 3 rue du Jardin des Plantes, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 2 juillet 1921 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, en date du 25 mai 1921, par laquelle le ministre des Finances a rejeté son recours contre une décision du directeur de l'enregistrement du département du Rhône qui lui avait accordé une indemnité de 121 fr. 50 pour pertes de loyers, et lui a prescrit de reverser ladite somme ; Vu la loi du 9 mars 1918 ; Considérant que, le directeur de l'enregistrement du Rhône ayant accordé à la dame Cachet une indemnité pour pertes de loyers de 121 fr. 50, celle-ci, regardant cette indemnité comme insuffisante, s'est adressée au ministre des finances à l'effet d'obtenir une somme plus élevée ; que sur cette réclamation, le ministre, estimant que la propriété de la dame Cachet avait le caractère d'un bien rural, et ne saurait, dès lors, donner lieu aux indemnités prévues par la loi du 9 mars 1918, a cru pouvoir par ce motif, non seulement rejeter la demande d'augmentation d'indemnité dont il était saisi, mais encore supprimer d'office l'indemnité de 121 fr. 50 allouée par le directeur ; En ce qui concerne la suppression par le ministre des finances de l'indemnité de 121 fr. 50 accordée par le directeur de l'enregistrement : Considérant que, d'une manière générale, s'il appartient aux ministres, lorsqu'une décision administrative ayant créé des droits est entachée d'une illégalité de nature à en entraîner l'annulation par la voie contentieuse, de prononcer eux-mêmes d'office cette annulation, ils ne peuvent le faire que tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés ; que, dans le cas où un recours contentieux a été formé, le ministre peut encore, même après l'expiration de ces délais et tant que le Conseil d'Etat n'a pas statué, annuler lui-même l'acte attaqué dans la mesure où il a fait l'objet dudit recours, et en vue d'y donner satisfaction, mais qu'il ne saurait le faire que dans les limites où l'annulation a été demandée par le requérant et sans pouvoir porter atteinte aux droits définitivement acquis par la partie de la décision qui n'a dans les délais été ni attaquée ni rapportée ; Considérant qu'il y a lieu de faire application de ces principes généraux à la procédure toute spéciale instituée par la loi du 9 mars 1918 ; Considérant qu'en vertu de l'article 30, paragraphe 4 de la loi du 9 mars 1918, les demandes en indemnités formées par les propriétaires désignés à cet article doivent être adressées dans chaque département au directeur de l'enregistrement, et qu'aux termes du paragraphe 8 dudit article ce fonctionnaire fixe le montant de l'indemnité "par délégation du ministre" ; que dans la quinzaine de la notification de cette décision au propriétaire intéressé, celui-ci pourra adresser un recours au ministre qui statuera dans le mois, sauf recours au Conseil d'Etat ; Considérant que la décision du directeur de l'enregistrement ayant un caractère de décision exécutoire et ayant créé des droits ne pouvait être, par application des principes généraux rappelés ci-dessus, modifiée d'office par le ministre que pour un motif de droit et seulement dans le délai de quinze jours susmentionné ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que la décision du directeur de l'enregistrement du 30 novembre 1920, accordant à la dame Cachet une indemnité de 121 fr. 50, avait été notifiée à cette propriétaire depuis plus de quinze jours lorsqu'est intervenue, à la date du 25 mai 1921, la décision du ministre des finances ; que, par suite, la dame Cachet avait un droit définitivement acquis au bénéfice de l'indemnité de 121 fr. 50 à elle allouée par le directeur de l'enregistrement et que le ministre des finances n'a pu légalement lui prescrire d'en opérer le remboursement ; Sur les conclusions de la dame Cachet tendant à l'obtention d'une indemnité plus élevée : Considérant qu'il résulte de l'instruction que la propriété de la dame Cachet constitue dans son ensemble un bien rural ; que, par suite, la convention intervenue entre la dame Cachet et le sieur Bramas, son locataire, avait le caractère non d'un bail à loyer, mais d'un bail à ferme non visé par les dispositions de la loi du 9 mars 1918 ; qu'ainsi c'est avec raison que le ministre des finances a, par ce motif, refusé de faire droit aux conclusions de la demande dont il était saisi ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision du Ministre des Finances en date du 25 mai 1921 est annulée en tant qu'elle a ordonné le reversement de la somme de 121 fr. 50. Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de la dame Cachet est rejeté. Article 3 : Expédition ... Finances. | |       Analyse du Conseil d'Etat  L’administration ne peut retirer un acte individuel créateur de droits que s’il est illégal et pendant la durée du recours pour excès de pouvoir, c’est-à-dire, en règle général, pendant les deux mois qui suivent sa notification ou sa publication.  Une loi du 9 mars 1918 avait, sous certaines conditions, exonéré les locataires modestes du paiement de leurs loyers, les propriétaires étant indemnisés par l’État. Sur le fondement de ces dispositions, Mme Cachet, dont le locataire avait été exonéré du paiement de ses loyers, demanda le versement de l’indemnité. L’administration ne lui accorda qu’une indemnité partielle et elle fit alors un recours hiérarchique devant le ministre ; ce dernier, estimant que Mme Cachet n’entrait pas dans le champ de la loi du 9 mars 1918, non seulement refusa d’accorder à l’intéressée le taux plein qu’elle demandait mais décida de supprimer purement et simplement l’indemnité qui lui avait été initialement accordée. Mme Cachet attaqua cette décision devant le Conseil d’État, qui annula la décision ministérielle, non pas en donnant raison à l’intéressée sur le fond de l’affaire, mais au motif que la décision du ministre portait illégalement atteinte aux droits que Mme Cachet tirait de la décision initiale.  A l’occasion de cette affaire, le Conseil d’État adopta une position de principe sur le problème du retrait des actes créateurs de droits, qui reste, aujourd’hui encore, la base du droit applicable en la matière. Dans un considérant de principe particulièrement développé, le Conseil d’État a jugé que "de manière générale, s’il appartient aux ministres, lorsqu’une décision administrative ayant créé des droits est entachée d’une illégalité de nature à en entraîner l’annulation par la voie contentieuse, de prononcer eux-mêmes d’office cette annulation, ils ne peuvent le faire que tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés ; que, dans le cas où un recours contentieux a été formé, le ministre peut encore, même après l’expiration de ces délais et tant que le Conseil d’État n’a pas statué, annuler lui-même l’acte attaqué dans la mesure où il a fait l’objet dudit recours, et en vue d’y donner satisfaction, mais qu’il ne saurait le faire que dans les limites où l’annulation a été demandée par le requérant et sans pouvoir porter atteinte aux droits définitivement acquis par la partie de la décision qui n’a, dans les délais, été ni attaquée ni rapportée".  La question du retrait des actes créateurs de droits est une question difficile car elle est dominée par deux exigences contradictoires : la nécessité de permettre à l’administration, lorsqu’elle s’aperçoit que la décision qu’elle a prise est illégale, de la retirer et le souci d’assurer la stabilité des décisions individuelles. La jurisprudence *Dame Cachet* s’est efforcée de concilier ces deux exigences contradictoires dans un sens qui, initialement au moins, a été perçu comme favorisant le souci de stabilité des situations individuelles. L’administration ne peut procéder au retrait d’un acte créateur de droit que s’il est illégal. Lorsqu’elle procède à ce retrait, elle doit respecter les conditions de compétence et de forme qui prévalent à la date à laquelle elle opère ce retrait ([Sect. 4 octobre 1994](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_joly.htm), *Joly*, p. 428). Elle ne peut procéder au retrait que pendant une période de temps limitée au cours de laquelle l’acte n’a pas encore acquis de caractère définitif : pendant la période au cours de laquelle l’acte peut être contesté devant le juge de l’excès de pouvoir et, lorsque le juge a été saisi, tant qu’il ne s’est pas prononcé.  Cette solution pouvait paraître encadrer très strictement le pouvoir de retrait de l’administration. Mais elle comportait en réalité une ambiguïté tirée de la notion de "délais du recours pour excès de pouvoir". En effet si, en principe, ce délai est de deux mois, les conditions de son déclenchement peuvent varier. Si l’acte n’est pas publié, ce qui est fréquent pour les décisions individuelles, mais seulement notifié à son destinataire, le délai de recours contentieux n’aura pas commencé à courir à l’égard des tiers qui pourront donc, à tout moment, lorsqu’ils en auront connaissance, saisir le juge d’une demande d’annulation de l’acte. Ainsi, lorsque l’acte n’a pas été publié, le délai de recours n’a pas commencé à courir à l’égard des tiers et l’acte, qui n’a pas acquis de caractère définitif, peut être retiré, s’il est illégal, à tout moment (Ass. 6 mai 1966, *Ville de Bagneux*, p. 303). Cette dernière décision tirait toutes les conséquences de la jurisprudence Dame Cachet, au point de paraître remettre en cause l’équilibre auquel elle semblait être parvenu. Aussi, le Conseil d’État a posé certaines limites à l’application de la jurisprudence Ville de Bagneux. Il a ainsi été jugé que lorsque l’acte créateur de droits était une autorisation tacite née du silence de l’administration, cette dernière se trouvait dessaisie et qu’il ne lui était plus possible de procéder à son retrait, même dans le délai du recours contentieux (Sect. 14 novembre 1969, Eve, p. 498). Par ailleurs, l’administration ne peut se fonder sur la circonstance que la notification d’une décision créatrice de droits ne portait pas mention des voies et délais de recours, et qu’elle pouvait ainsi faire encore l’objet d’un recours de l’agent concerné en vertu des dispositions du décret du 28 novembre 1983, pour retirer cette décision plus de deux mois après sa notification à l’intéressé (Ass., 24 octobre 1997, *Mme de Laubier*, p. 371). |

**ARRET CASANOVAConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 94580**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
|  |

**Lecture du 29 mars 1901** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête présentée par les sieurs Casanova, Canazzi [Carlos] médecins, Canazzi [Jacques], Istria notaire, Balisoni, Peretti, Colonna d'Istria, Pianelli [Barthélémy], Istria [Jean Baptiste], Pianelli [Alexandre], Pianelli [Jacques] et Poggi, tous contribuables de la commune d'Olmeto et y demeurant, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 16 février 1898 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler : 1° une délibération en date du 4 novembre 1897, par laquelle, le conseil municipal d'Olmeto a voté un crédit de 2.000 francs, pour le traitement d'un médecin, devant donner gratuitement ses soins à tous les habitants de la commune, pauvres et riches indistinctement ; 2° un arrêté du préfet de la Corse du 15 novembre suivant, refusant de déclarer la nullité de la délibération précitée et approuvant l'ouverture du crédit ci-dessus au budget de la commune ; Vu les lois des 5 avril 1884 et 15 juillet 1893 ;  
Sur la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt des requérants, autres que le sieur Canazzi, médecin à Olmeto ; Considérant que la délibération attaquée a pour objet l'inscription d'une dépense au budget de la commune d'Olmeto ; que les requérants contribuables dans cette commune, ont intérêt en cette qualité, à faire déclarer cette délibération nulle de droit et qu'ils sont ainsi parties intéressées, dans le sens de l'article 65 de la loi susvisée du 5 avril 1884 ;  
Au fond : Considérant que la délibération attaquée n'a pas été prise en vue d'organiser l'assistance médicale gratuite des indigents, conformément à la loi du 15 juillet 1893 ; que si les conseils municipaux peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, intervenir, pour procurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Olmeto, où exerçaient deux médecins ; qu'il suit de là que le conseil municipal de ladite commune est sorti de ses attributions en allouant par la délibération attaquée, un traitement annuel de 2.000 francs à un médecin communal chargé de soigner gratuitement tous les habitants pauvres ou riches indistinctement et que c'est à tort que le préfet a approuvé cette délibération ;

**DECIDE :**

DECIDE : Article 1er - La délibération susvisée du Conseil municipal d'Olmeto en date du 4 novembre 1897 est déclarée nulle de droit et, par voie de conséquence, l'arrêté du Préfet de la Corse du 15 novembre 1897 est annulé ; Article 2 - Expédition Intérieur.  
 **ARRET JOLY**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 90344 102049**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Section** |   M. Stasse, Rapporteur M. Kessler, Commissaire du gouvernement  M. Combarnous, Président SCP Le Prado, Avocat   **Lecture du 7 octobre 1994**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu, 1°) sous le n° 90344, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 12 août 1987 et 14 décembre 1987 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Pierre Joly demeurant 9, square du Thimerais à Paris (75017) ; M. Joly demande d'une part, l'annulation d'un jugement du 26 mai 1987 par lequel le tribunal administratif d'Amiens a ordonné un supplément d'instruction, d'autre part, l'annulation de l'arrêté du 27 juin 1985 du préfet de l'Oise retirant son précédent arrêté du 22 mars 1983 nommant M. Joly adjoint à temps plein au centre hospitalier de Senlis et l'arrêté du 2 août 1985 du ministre des affaires sociales retirant son précédent arrêté du 29 janvier 1985 intégrant et reclassant M. Joly en qualité de praticien hospitalier dans ce même centre hospitalier ;    Vu, 2°) sous le n° 102049 la requête enregistrée le 19 septembre 1988 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. Pierre Joly ; M. Joly demande l'annulation d'un jugement du 18 juillet 1988 par lequel le tribunal administratif d'Amiens a rejeté ses requêtes tendant à l'annulation de l'arrêté du 27 juin 1985 du préfet de l'Oise et de l'arrêté du 2 août 1985 du ministre des affaires sociales ;    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 ;    Vu le décret n° 84-131 du 24 février 1984 ;    Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu en audience publique :    - le rapport de M. Stasse, Maître des Requêtes,    - les observations de la SCP Le Prado, avocat de M. Joly,    - les conclusions de M. Kessler, Commissaire du gouvernement ;    Considérant que les deux requêtes de M. Joly sont dirigées contre un jugement avant-dire droit et un jugement au fond statuant sur la même demande ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision ;    Sur la fin de non recevoir opposée par le ministre des affaires sociales et de l'emploi à la requête de M. Joly dirigée contre le jugement avant-dire droit du tribunal administratif d'Amiens en date du 26 mai 1987 :    Considérant que dans un motif de ce jugement qui constitue le soutien nécessaire de son dispositif, le tribunal administratif d'Amiens a rejeté le moyen soulevé par M. Joly et tiré de l'incompétence du préfet de l'Oise pour prendre l'arrêté du 27 juin 1985 ; que, dès lors, M. Joly est recevable à attaquer ledit jugement ;    Sur la légalité des décisions attaquées :    Considérant que si, à la date à laquelle M. Joly avait été nommé adjoint à temps plein au centre hospitalier de Senlis, le préfet était compétent pour procéder à cette nomination, cette compétence a été transférée au ministre par l'article 14 du décret susvisé du 24 février 1984 portant statut des praticiens hospitaliers aux termes duquel : "Les nominations sont prononcées par arrêté du ministre chargé de la santé ..." ; que, par suite, le 27 juin 1985, date à laquelle a été pris l'arrêté attaqué, le ministre était seul compétent pour rapporter la décision nommant M. Joly dans les fonctions susmentionnées au centre hospitalier de Senlis ; que, dans ces conditions et alors même que l'arrêté initial pris sous sa signature était entaché de fraude, le préfet n'avait pas le pouvoir d'en prononcer le retrait par l'arrêté attaqué ; que M. Joly est dès lors fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement avant-dire droit du 26 mai 1987 et par le jugement au fond du 18 juillet 1988, le tribunal administratif d'Amiens a écarté son moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté du 27 juin 1985 puis rejeté ses conclusions dirigées contre ledit arrêté ;    Considérant qu'il suit de là que l'arrêté du 2 août 1985 du ministre des affaires sociales qui porte retrait de son précédent arrêté du 29 janvier 1985 intégrant et reclassant M. Joly dans le corps des praticiens hospitaliers, pris à la suite de l'arrêté préfectoral du 27 juin 1985, doit être annulé par voie de conséquence ainsi que le jugement du 18 juillet 1988 du tribunal administratif d'Amiens qui rejette les conclusions de M. Joly dirigées contre ce second arrêté ;  **DECIDE :**  Article 1er : Les jugements du 26 mai 1987 et du 18 juillet 1988 du tribunal administratif d'Amiens ainsi que l'arrêté du préfet de l'Oise du 27 juin 1985 et l'arrêté du ministre des affaires sociales du 2 août 1985 sont annulés. Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Joly, au préfet de l'Oise et au ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville. |

**ARRET VILLE DE BAGNEUXConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 55283**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **Assemblée** |

M. F. Lagrange, Rapporteur  
M. Braibant, Commissaire du gouvernement  
  
  
  
  
  
**Lecture du 6 mai 1966** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Titrage : 01-09-01-02-01 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - DISPARITION DE L'ACTE - RETRAIT - RETRAIT DES ACTES CREATEURS DE DROITS - CONDITIONS DU RETRAIT -Décision illégale notifiée à l'intéressé et qui, faute de publication, peut encore être attaquée par des tiers.  
  
68-03-025-03 URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE - PERMIS DE CONSTRUIRE - NATURE DE LA DECISION - REFUS DU PERMIS -  
  
Résumé : 01-09-01-02-01 Une décision illégale qui a été notifiée à l'intéressé et qui, faute de publication peut être encore attaquée par des tiers, peut, même si aucun recours n'a en fait été exercé par un tiers, être rapportée d'office à tout moment.  
  
68-03-025-03 Les cahiers des charges des groupes d'habitations font partie des dispositions réglementaires auxquelles les permis de construire doivent être conformes.  
  
Recours pour excès de pouvoir  
 **ARRET SA DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNEConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 59004**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **ASSEMBLEE** |

MME CADOUX  
M. VUGHT  
  
  
  
  
  
**Lecture du 29 mars 1968** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

REQUETE DE LA SOCIETE ANONYME DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNE, TENDANT A L'ANNULATION D'UN JUGEMENT DU 29 JUIN 1962 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE A REJETE SA DEMANDE TENDANT A L'ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR DE L'ARRETE DU MINISTRE DE LA CONSTRUCTION DU 12 MAI 1960, PRONONCANT LE RETRAIT DES ARRETES DU PREFET DU VAR DES 9 JUILLET 1958 ET 28 MARS 1959 LUI ACCORDANT LE PERMIS DE CONSTRUIRE UN IMMEUBLE COLLECTIF A RAMATUELLE, ENSEMBLE A L'ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR DE LA DECISION MINISTERIELLE PRECITEE ;  
VU LE CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION ; L'ARRETE PREFECTORAL DU 19 JANVIER 1927 ; LE DECRET DU 23 JANVIER 1947 ; LE DECRET DU 31 DECEMBRE 1958 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945, ENSEMBLE LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ;  
CONSIDERANT QUE, PAR ARRETES EN DATE DES 9 JUILLET 1958 ET 28 MARS 1959, LE PREFET DU VAR A ACCORDE A LA SOCIETE ANONYME DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNE LES PERMIS DE CONSTRUIRE QU'ELLE DEMANDAIT ; QU'A LA SUITE DE L'INTRODUCTION DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE, LE 6 MAI 1960, D'UNE DEMANDE DU SIEUR PAUSE TENDANT A L'ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR DESDITS ARRETES, LE MINISTRE DE LA CONSTRUCTION A, PAR UN ARRETE DU 12 MAI 1960, PRONONCE LE RETRAIT DES PERMIS DE CONSTRUIRE ATTAQUES ; QUE LA SOCIETE ANONYME DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNE, TITULAIRE DES PERMIS DE CONSTRUIRE AINSI RETIRES, S'EST, A SON TOUR, POURVUE CONTRE CE RETRAIT DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE QUI A REJETE SA DEMANDE PAR SON JUGEMENT EN DATE DU 29 JUIN 1962 ;  
CONS. QUE, PAR L'ARRETE EN DATE DU 13 JANVIER 1959, LE MINISTRE DE LA CONSTRUCTION A LIMITE LA DELEGATION QU'IL A DONNEE A SON DIRECTEUR DE CABINET POUR SIGNER EN SON NOM AUX ACTES, ARRETES ET DECISIONS A L'EXCLUSION DES DECRETS ; QUE CET ARRETE SATISFAIT AINSI A LA CONDITION POSEE PAR L'ARTICLE 3, ALINEA 2, DU DECRET DU 23 JANVIER 1947 AUX TERMES DUQUEL L'ACTE DE DELEGATION DOIT ENUMERER LES MATIERES FAISANT L'OBJET DE LA DELEGATION ; QUE, PAR SUITE, LA SOCIETE ANONYME DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNE N'EST PAS FONDEE A SOUTENIR QUE L'ARRETE MINISTERIEL DU 12 MAI 1960 A ETE PRIS PAR UNE AUTORITE INCOMPETENTE ;  
CONS. QU'AUCUNE DISPOSITION LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE N'EXIGE QUE LE RETRAIT D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE SOIT PRONONCE SUIVANT LA MEME PROCEDURE QUE CELLE INSTITUEE POUR LA DELIVRANCE DUDIT PERMIS ; QUE, PAR SUITE, LA SOCIETE REQUERANTE N'EST PAS FONDEE A SOUTENIR QUE L'ARRETE MINISTERIEL DU 12 MAI 1960 QUI A RETIRE LES PERMIS DE CONSTRUIRE QUE LUI AVAIT ACCORDES LE PREFET DU VAR, SERAIT ENTACHE D'UNE IRREGULARITE DE PROCEDURE EN RAISON DE LA NON CONSULTATION DES COMMISSIONS ET SERVICES DONT L'AVIS AVAIT ETE RECUEILLI PREALABLEMENT A LA DELIVRANCE DESDITS PERMIS ; QUE LA CIRCONSTANCE QUE LA DEMANDE DEPOSEE PAR LE SIEUR PAUSE DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF ET TENDANT A L'ANNULATION DES PERMIS DONT CETTE SOCIETE ETAIT TITULAIRE NE LUI AIT PAS ETE COMMUNIQUEE AVANT L'INTERVENTION DE L'ARRETE MINISTERIEL DE RETRAIT N'A AUCUNE INFLUENCE SUR LA LEGALITE DE L'ARRETE MINISTERIEL DE RETRAIT LITIGIEUX ;  
CONS. QUE LE MOYEN TIRE PAR LA SOCIETE REQUERANTE DE CE QUE L'ARRETE MINISTERIEL DE RETRAIT VISERAIT DES TEXTES QUI N'ETAIENT PAS APPLICABLES AUX DATES AUXQUELLES ONT ETE SIGNES LES PERMIS DE CONSTRUIRE, OBJETS DE L'ACTE DE RETRAIT ENTREPRIS, MANQUE EN FAIT ; QUE LE MOTIF RETENU PAR LEDIT ARRETE MINISTERIEL DE RETRAIT ET FONDE SUR CE QUE LE DECRET DU 26 JUIN 1959 TENDANT A LA PRESERVATION DU CARACTERE DU LITTORAL MEDITERRANEEN, LEQUEL EST POSTERIEUR AUX ARRETES PREFECTORAUX ACCORDANT LE PERMIS DE CONSTRUIRE A LA SOCIETE ANONYME DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNE, JUSTIFIERAIT LE RETRAIT DE CES ARRETES, PRESENTE EN L'ESPECE UN CARACTERE SURABONDANT ;  
CONS. QU'UNE DECISION ADMINISTRATIVE CREATRICE DE DROITS PEUT NEANMOINS, LORSQU'ELLE EST ENTACHEE D'ILLEGALITE, ETRE RAPPORTEE TANT QUE LE DELAI DU RECOURS CONTENTIEUX N'EST PAS EXPIRE OU QUE LE JUGE, SAISI D'UN TEL RECOURS DANS LE DELAI LEGAL, N'A PAS STATUE ; QUE, MEME SI LA NOTIFICATION DE CETTE DECISION A LA PERSONNE AU PROFIT DE LAQUELLE DES DROITS SONT SUSCEPTIBLES DE NAITRE A ENTRAINE L'EXPIRATION DU DELAI DE RECOURS EN CE QUI CONCERNE CETTE PERSONNE, LE DEFAUT DE PUBLICATION DE LADITE DECISION EMPECHE LE DELAI DONT S'AGIT DE COURIR A L'EGARD DES TIERS, LESQUELS CONSERVENT LA POSSIBILITE DE FORMER UN RECOURS GRACIEUX OU CONTENTIEUX ; QUE LA DECISION NE POUVANT, DES LORS, ETRE REPUTEE AVOIR ACQUIS UN CARACTERE DEFINITIF, L'ADMINISTRATION PEUT LEGALEMENT, EN CE CAS, ET MEME SI AUCUN RECOURS N'A, EN FAIT, ETE EXERCE PAR UN TIERS INTERESSE, RAPPORTER D'OFFICE A TOUT MOMENT LA DECISION ENTACHEE D'ILLEGALITE ;  
CONS. QUE LES ARRETES, EN DATE DES 9 JUILLET 1958 ET 28 MARS 1959, PAR LESQUELS LE PREFET DU VAR A ACCORDE LE PERMIS DE CONSTRUIRE A LA SOCIETE ANONYME DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNE N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE PUBLICATION ; QU'AINSI LE MINISTRE DE LA CONSTRUCTION POUVAIT LEGALEMENT PRONONCER LE RETRAIT DE CES ARRETES A CONDITION QU'ILS FUSSENT ILLEGAUX, MEME SI LA DEMANDE DU SIEUR PAUSE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF ETAIT TARDIVE ; QUE LA SOCIETE REQUERANTE N'EST, DES LORS, PAS FONDEE A SOUTENIR, EN SE FONDANT SUR CE QUE L'ARRETE MINISTERIEL DE RETRAIT LITIGIEUX EN DATE DU 12 MAI 1960 VISE LE RECOURS CONTENTIEUX FORME PAR LE SIEUR PAUSE, QUE LE MINISTRE S'EST ILLEGALEMENT SUBSTITUE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF ;  
CONS. QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 1ER DU DECRET DU 31 DECEMBRE 1958 : "LE PERMIS DE CONSTRUIRE PEUT ETRE REFUSE OU N'ETRE ACCORDE QUE SOUS RESERVE DE L'OBSERVATION DE PRESCRIPTIONS SPECIALES SI LES CONSTRUCTIONS, PAR LEUR SITUATION, LEURS DIMENSIONS OU L'ASPECT EXTERIEUR DES BATIMENTS OU OUVRAGES A EDIFIER OU A MODIFIER ... SONT DE NATURE A PORTER ATTEINTE A LA SALUBRITE OU A LA SECURITE PUBLIQUES, AU CARACTERE OU A L'INTERET DES LIEUX AVOISINANTS, AUX SITES, AUX PAYSAGES NATURELS OU URBAINS AINSI QU'A LA CONSERVATION DES PERSPECTIVES MONUMENTALES OU SI CES CONSTRUCTIONS IMPLIQUENT LA REALISATION PAR LA COMMUNE D'EQUIPEMENTS NOUVEAUX NON PREVUS" ; QUE, SI, LORSQU'IL ACCORDE LE PERMIS DE CONSTRUIRE DEMANDE, LE PREFET EXERCE EN OPPORTUNITE LE POUVOIR QUE LUI RECONNAIT LA DISPOSITION REGLEMENTAIRE PRECITEE, LA DECISION QU'IL PREND DOIT NE PAS REPOSER SUR DES FAITS MATERIELLEMENT INEXACTS, SUR UNE ERREUR DE DROIT, SUR UNE ERREUR MANIFESTE D'APPRECIATION OU ETRE ENTACHEE DE DETOURNEMENT DE POUVOIR ; QU'IL RESULTE DE L'INSTRUCTION QU'EN ACCORDANT A LA SOCIETE ANONYME DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNE LE PERMIS DE CONSTRUIRE QU'ELLE AVAIT SOLLICITE, LE PREFET DU VAR A COMMIS UNE ERREUR MANIFESTE DANS L'APPRECIATION DU CARACTERE DES LIEUX AVOISINANTS ; QU'AINSI SES ARRETES ETAIENT ENTACHES D'ILLEGALITE ; QUE, DES LORS, LE MINISTRE DE LA CONSTRUCTION, USANT DE SON POUVOIR HIERARCHIQUE, A PU LEGALEMENT PRONONCER LE RETRAIT DESDITS ARRETES PREFECTORAUX ;  
CONS. QU'IL RESSORT DES TERMES MEMES DE L'ARRETE ATTAQUE QUE LE MINISTRE DE LA CONSTRUCTION NE S'EST PAS FONDE SUR LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 23 DU CAHIER DES CHARGES DU LOTISSEMENT, APPROUVE PAR ARRETE DU PREFET DU VAR EN DATE DU 19 JANVIER 1927 ; QUE, PAR SUITE, LE MOYEN TIRE DE CE QUE LE MINISTRE SE SERAIT IMMISEE DANS UN LITIGE D'ORDRE PRIVE MANQUE EN FAIT ;  
CONS. ENFIN QUE LE DETOURNEMENT DE POUVOIR ALLEGUE N'EST PAS ETABLI ;  
CONS. QUE DE TOUT CE QUI PRECEDE, IL RESULTE QUE LA SOCIETE ANONYME DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONNE N'EST PAS FONDEE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE A REJETE SA DEMANDE TENDANT A L'ANNULATION DE L'ARRETE DU MINISTRE DE LA CONSTRUCTION DU 12 MAI 1960 ;

**DECIDE :**

REJET AVEC DEPENS.

Précédents jurisprudentiels : CONF. Conseil d'Etat 1966-05-06 VILLE DE BAGNEUX Recueil Lebon P. 303  
Textes cités : **ARRET SOCIETE IMMOBILIERE DE SAINT JUST**

|  |  |
| --- | --- |
| **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00543**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Accarias, Rapporteur M. Romieu, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 2 décembre 1902**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté, en date du 13 août 1902, par lequel le préfet du département du Rhône a élevé le conflit dans l'instance pendante entre lui et les sieurs Noir, Rapou et Arthoud devant la cour d'appel de Lyon ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu la loi du 1er juillet 1901 et le décret du 25 juillet 1902 ; Vu les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831 ; Vu le règlement d'administration publique du 26 octobre 1849 et la loi du 24 mai 1872 ; Sur la recevabilité de l'arrêté de conflit : Considérant qu'aux termes de l'article 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828 le délai de quinzaine dans lequel doit être élevé le conflit court du jour de l'envoi fait au préfet du jugement rendu sur la compétence ; Considérant que si, d'après l'extrait du registre de mouvement, la copie de l'arrêt du 13 août 1902, qui a rejeté le déclinatoire, a été adressée le 14 août par le procureur général, il n'en résulte pas que le préfet du Rhône n'ait pas eu connaissance de cet arrêt de la cour de Lyon, lorsqu'à la date du 13 août il a pris l'arrêté de conflit qui vise la décision intervenue conformément à l'article 9 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ; que, dès lors, l'arrêté de conflit susvisé est recevable ; Sur la validité de l'arrêté de conflit : Considérant que, par son arrêté en date du 26 juillet 1902, le préfet du Rhône a ordonné l'évacuation immédiate de l'établissement formé à Lyon, rue des Farges, n° 22, par la congrégation des soeurs de Saint-Charles et prescrit l'apposition des scellés sur les portes et les fenêtres de l'immeuble ; Considérant qu'en prenant cet arrêté d'après les ordres du ministre de l'Intérieur et des Cultes le préfet a agi dans le cercle de ses attributions, comme délégué du pouvoir exécutif, en vertu du décret du 25 juillet 1902 qui a prononcé la fermeture dudit établissement par application de l'article 13, paragraphe 3, de la loi du 1er juillet 1901 ; Considérant qu'il ne saurait appartenir à l'autorité judiciaire d'annuler les effets et d'empêcher l'exécution de ces actes administratifs ; que l'apposition des scellés, ordonnée comme suite et complément de l'évacuation forcée des locaux, et le maintien temporaire desdits scellés ne constituent pas un acte de dépossession pouvant servir de base à une action devant l'autorité judiciaire. Que, par suite, la demande formée au nom de la société propriétaire de l'immeuble dont il s'agit tendant à obtenir la levée des scellés apposés pour assurer l'exécution des décret et arrêté précités ne pouvait être portée que devant la juridiction administrative, seule compétente pour apprécier la légalité des actes d'administration et pour connaître des mesures qui en sont la conséquence ; que, de ce qui précède, il résulte que la cour d'appel de Lyon, en se déclarant compétente, a violé le principe de la séparation des pouvoirs ; Considérant, d'autre part, qu'après avoir rejeté le déclinatoire la cour a, dans le même arrêt, passé outre au jugement du fond ; qu'elle a ainsi méconnu les prescriptions des articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit en date du 13 août 1902 est confirmé. Article 2 : Sont considérés comme nuls et non avenus l'exploit introductif d'instance du 28 juillet 1902, l'acte d'appel et l'arrêt de la cour d'appel de Lyon en date du 13 août 1902. Article 3 : Transmission de la décision au garde des sceaux pour l'exécution.  Précédents jurisprudentiels : Rappr. Société immobilière de la Villette, n° 542, affaire semblable. Rappr. Cauvet, 1887-01-22, Recueil p. 72. Rappr. Parant, 1890-12-13, Recueil 961. Rappr. Mohammed-ben-Belkasseuc, 1891-07-11, Recueil p. 542 Toutefois, la jurisprudence du Tribunal des conflits est fixée en ce sens que cette irrégularité n'est pas substantielle |

**ARRET COUITEAS**

|  |
| --- |
| 30 novembre 1923 - Couitéas - Rec. Lebon p. 789 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 38284 48688**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Riboulet, Rapporteur M. Rivet, Commissaire du gouvernement  M. Colson, Président    **Lecture du 30 novembre 1923**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu 1/ la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur Basilio Couitéas, demeurant à Tunis, rue de Russie n° 14, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 6 août 1909 et 11 mai 1910, sous le numéro 38284, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 7 juin 1909 par laquelle le ministre des affaires étrangères a rejeté la demande d'indemnité qu'il avait formé contre l'Etat français à raison du refus par l'autorité française en Tunisie de mettre à exécution deux jugements rendus par le tribunal civil de première instance de l'arrondissement judiciaire de Sousse ordonnant l'expulsion du domaine du requérant des indigènes qui s'y étaient installés sans droit ; Vu 2° sous le n° 48.688, la requête du sieur Couitéas tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat annuler une décision en date du 11 mars 1912, par laquelle le ministre des Affaires étrangères a rejeté la demande d'indemnité formée par le requérant contre l'Etat français à raison de l'expropriation de son domaine de Tabia et Houbira, expropriation résultant en fait d'une série d'actes et de mesures qui engageraient la responsabilité de l'Etat français ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Considérant que les deux requêtes susvisées tendaient à faire condamner l'Etat français à payer au sieur Couitéas diverses indemnités pour le préjudice que lui aurait causé une série d'actes et de mesures ayant eu pour effet de le priver tant de la propriété que de la jouissance du domaine de Tabia et Houbira ; que, à raison de la connexité existant entre les faits qui leur servaient de base, il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ; Sur l'intervention du Crédit foncier et agricole d'Algérie et de Tunisie : Considérant que cette Société, à raison de l'ouverture de crédit qu'elle a consentie au sieur Couitéas, a intérêt à l'annulation des décisions déférées qui ont contesté le droit à indemnité de son débiteur ; que, dès lors, son intervention doit être admise ; Sur les requêtes du sieur Couitéas : Considérant que, dans ses dernières productions et notamment dans son mémoire du 10 février 1914, le sieur Couitéas, abandonnant une partie des demandes antérieurement formulées par lui, réclame à l'Etat français une indemnité de 4.600.000 francs, en fondant cette prétention exclusivement sur le préjudice qu'il aurait subi jusqu'au 31 décembre 1917 du fait, par le gouvernement, d'avoir refusé de prêter mainforte à l'exécution de jugements rendus à son profit par le tribunal civil de Sousse le 13 février 1908, préjudice consistant dans la privation du droit de jouissance que ces décisions lui reconnaissaient sur le domaine de Tabia et Houbira et dans la ruine consécutive de sa situation commerciale ; qu'il y a lieu, par suite, de ne statuer que sur lesdites conclusions ; Considérant, il est vrai, que le Crédit foncier et agricole d'Algérie et de Tunisie a déclaré, dans son mémoire du 20 juillet 1914, maintenir aux débats et vouloir faire juger les demandes primitivement introduites par son débiteur et retirées par ce dernier ; Mais considérant que ladite société, simple intervenante aux pourvois, n'est pas recevable à reprendre les conclusions auxquelles la partie principale a expressément renoncé ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que, par jugements en date du 13 février 1908, le tribunal civil de Sousse a ordonné "le maintien en possession du sieur Couitéas des parcelles de terrain du domaine de Tabia et Houbira dont la possession lui avait été reconnue par l'Etat" et lui a conféré "le droit d'en faire expulser tous occupants" ; que le requérant a demandé, à plusieurs reprises, aux autorités compétentes, l'exécution de ces décisions ; mais que, le gouvernement français s'est toujours refusé à autoriser le concours de la force militaire d'occupation reconnu indispensable pour réaliser cette opération de justice, à raison des troubles graves que susciterait l'expulsion de nombreux indigènes de territoires dont ils s'estimaient légitimes occupants, depuis un temps immémorial ; Considérant qu'en prenant, pour les motifs et dans les circonstances ci-dessus rappelées, la décision dont se plaint le sieur Couitéas, ledit gouvernement n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui sont conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans un pays de protectorat ; Mais considérant que le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré ; que si, comme il a été dit ci-dessus, le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui peut résulter de ce refus ne saurait, s'il excède une certaine durée, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé, et qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité ; Considérant que la privation de jouissance totale et sans limitation de durée résultant, pour le requérant, de la mesure prise à son égard, lui a imposé, dans l'intérêt général, un préjudice pour lequel il est fondé à demander une réparation pécuniaire ; que, dès lors, c'est à tort que le ministre des Affaires étrangères lui a dénié tout droit à indemnité ; qu'il y a lieu de le renvoyer devant ledit ministre pour y être procédé, à défaut d'accord amiable et en tenant compte de toutes les circonstances de droit et de fait, à la fixation des dommages-intérêts qui lui sont dus ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'intervention du Crédit foncier et agricole d'Algérie et de Tunisie est déclarée recevable. Article 2 : Les décisions du ministre des Affaires étrangères en date des 7 juin 1909 et 11 mars 1912 sont annulées. Article 3 : Le sieur Couitéas est renvoyé devant ledit ministre pour y être procédé, à défaut d'accord amiable à la liquidation, en capital et intérêts, de l'indemnité à laquelle il a droit, à raison de la privation de jouissance qu'il a dû subir jusqu'au 31 décembre 1917 par suite du refus du Gouvernement français de prêter le concours de la force armée pour l'exécution des jugements susrappelés. Article 4 : Les conclusions du Crédit foncier et agricole d'Algérie et de Tunisie tendant à reprendre les conclusions auxquelles la partie principale a renoncé, sont rejetées. Article 5 : Les dépens sont mis à la charge de l'Etat. Article 6 : Expédition au ministre des Affaires étrangères. | |     Analyse du Conseil d'Etat  L’arrêt *Couitéas* marque le point de départ de la jurisprudence reconnaissant la responsabilité sans faute de l’administration pour rupture de l’égalité devant les charges publiques.  M. Couitéas avait été reconnu propriétaire en Tunisie d’un domaine de 38 000 hectares et avait obtenu par jugement le droit d’en faire expulser les occupants. Toutefois, le gouvernement français, auquel il s’était adressé à plusieurs reprises, lui avait refusé le concours de la force militaire d’occupation, reconnue indispensable, en raison des troubles graves qu’aurait entraînés l’expulsion de 8 000 autochtones de terres dont ils s’estimaient les légitimes occupants depuis un temps immémorial. Le Conseil d’État, saisi d’une requête dirigée contre le refus d’indemnisation du propriétaire pour le préjudice qui en résultait, jugea que le gouvernement avait pu légalement refuser le concours de la force armée car il avait le devoir d’apprécier les conditions d’exécution de la décision de justice et de la refuser tant qu’il estimait qu’il y avait danger pour l’ordre et la sécurité. Toutefois, M. Couitéas était en droit de compter sur la force publique pour l’exécution de la décision rendue à son profit, et le préjudice résultant du refus de concours ne pouvait être regardé, s’il excédait une certaine durée, comme une charge lui incombant normalement. En l’espèce, le préjudice, qui lui était imposé dans l’intérêt général, consistait en une privation de jouissance totale et sans limitation de durée de sa propriété, et il était fondé à en demander une réparation pécuniaire.  Ainsi, dans certains cas, le juge considère que la puissance publique peut légalement faire supporter, au nom de l’intérêt général, des charges particulières à certains membres de la collectivité, mais que le principe d’égalité devant les charges publiques, tiré de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, justifie qu’une compensation leur soit accordée. Il convient cependant que le dommage soit anormal et spécial, c’est-à-dire qu’il atteigne un certain degré d’importance et ne concerne que certains membres de la collectivité.  La jurisprudence *Couitéas* trouve souvent à s’appliquer en cas de défaut de concours de la force publique pour assurer l’exécution d’une décision de justice, qu’il s’agisse de l’expulsion de grévistes d’une usine ou de locataires d’un appartement qu’ils occupent indûment. Lorsque l’exécution de la décision risque de troubler gravement l’ordre public, le refus de concours est légal mais le préjudice qui en résulte est anormal passé un délai raisonnable - puisqu’une décision de justice exécutoire doit être exécutée - et spécial - puisqu’il vise son seul bénéficiaire. Cette jurisprudence vaut également dans d’autres cas de décisions administratives individuelles légales, telles le refus d’autoriser le licenciement de personnels en raison des perturbations dans la vie économique locale qui en seraient résultées (Section 28 octobre 1949, *Société des Ateliers du Cap Janet*, p. 450), le lancement d’une procédure d’expropriation ultérieurement abandonnée (Section 23 décembre 1970, *E.D.F. c/ Farsat*, p. 790) ou encore la décision d’un office d’H.L.M. de fermer dix tours d’habitation, entraînant pour un pharmacien la perte de sa clientèle (Section 31 mars 1995,*Lavaud*, p. 155). Les décisions réglementaires peuvent elles aussi donner lieu à responsabilité sans faute de l’administration (Section, 22 février 1963, *Commune de Gavarnie*, p. 113).  Le juge administratif considère que la responsabilité de la puissance publique peut également être engagée sur le fondement de la rupture d’égalité devant les charges publiques du fait de lois (voir Ass. 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers "La Fleurette"*, p. 25) ou de conventions internationales (Ass. 30 mars 1966, *Compagnie générale d’énergie radio- électrique*, p. 257), dans des hypothèses limitées. Ce même fondement justifie enfin la responsabilité sans faute de l’administration en cas de dommages permanents, c’est-à-dire dépourvus de caractère accidentel, de travaux publics, qu’ils résultent de l’exécution de travaux publics ou de l’existence d’ouvrages publics (par ex. : Section 16 novembre 1962,*Electricité de France c/ Faivre et autres*, p. 615).  Il est toutefois des cas dans lesquels le juge se refuse à considérer qu’une indemnisation soit possible sur le fondement de la rupture d’égalité devant les charges publiques, de crainte de paralyser toute action administrative, dont le coût deviendrait exorbitant. Il en est ainsi pour les modifications apportées à la circulation générale et résultant soit de changements effectués dans l’assiette ou dans la direction des voies publiques, soit de la création de voies nouvelles, alors même qu’il peut en résulter des préjudices, notamment commerciaux, importants (Section 2 juin 1972, *Société des bateaux de la côte d’Emeraude dite "Les Vedettes blanches"*, p. 414). C’est pour des raisons similaires que le législateur a exclu, par l’article L. 160-5 du code de l’urbanisme, l’indemnisation des servitudes d’urbanisme, sauf hypothèses très limitées. Ce dernier texte a cependant été interprété plus libéralement par le juge, afin d’en assurer la conformité avec le Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, qui reconnaît à toute personne le droit au respect de ses biens (Section 3 juillet 1998, *Bitouzet*, p.288). |

**ARRET RODIERE**

|  |
| --- |
| 26 décembre 1925 - Rodière - Rec. Lebon p 1065 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 88369**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Duléry, Rapporteur M. Cahen-Salvador, Commissaire du gouvernement  M. Romieu, Président    **Lecture du 26 décembre 1925**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée par le sieur Rodière, chef de bureau de 1re classe au ministère des Régions libérées, demeurant 29, rue Vignon, à Cormeilles-en-Parisis [Seine-et-Oise], ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 4 mai 1925 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir : 1° les arrêtés en date du 8 avril 1925, par lesquels le ministre des Régions libérées a décidé que les sieurs Pinal et Jocard, inscrits aux tableaux d'avancement de 1923 et de 1925 pour le grade de chefs de bureau de 2e et de 1re classe, devaient être considérés comme maintenus auxdits tableaux pour la 3e et la 2e classe de leur grade, et a en conséquence nommé les sieurs Pinal et Jocard chefs de bureau de 3e classe à compter du 1er janvier 1923 et chefs de bureau de 2e classe à partir du 1er janvier 1925 ; 2° les arrêtés intervenus à la même date du 8 avril 1925 et par lesquels le ministre des Régions libérées a, d'une part, fixé l'ancienneté du sieur Pic dans les différentes classes du grade de chef de bureau et l'a, d'autre part, inscrit au tableau de 1925 pour le grade de chef de bureau hors classe ; ensemble mettre à la charge des sieurs Pic, Pinal et Jocard les frais de timbre exposés par le requérant ; Vu la décision rendue par le Conseil d'Etat le 13 mars 1925 ; Vu les décrets des 20 août 1918, 5 et 22 mai, 31 décembre 1924 ; Vu le décret du 25 septembre 1920 ; Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre et tirée de ce que le requérant serait sans intérêt pour critiquer les actes fixant la situation des sieurs Pinal et Jocard : Considérant que les fonctionnaires appartenant à une administration publique ont qualité pour déférer au Conseil d'Etat les nominations illégales faites dans cette administration lorsque ces nominations sont de nature à leur porter préjudice en retardant irrégulièrement leur avancement ou en leur donnant d'ores et déjà pour cet avancement des concurrents ne satisfaisant pas aux règles exigées par les lois et règlements ; qu'il suit de là que les fonctionnaires ont intérêt à poursuivre l'annulation des nominations lorsqu'elles consistent en promotions soit à l'un des grades supérieurs, soit aux classes supérieures du même grade, soit à la classe dont ils font partie ; Considérant qu'ils peuvent même contester les nominations à l'une des classes inférieures dans le cas particulier où ces promotions à une classe inférieure auraient pour effet de leur donner des concurrents pour leur avancement ultérieur ; qu'il en est notamment ainsi dans l'espèce ; qu'en effet, en vertu des dispositions réglementaires qui fixent le statut des fonctionnaires de l'administration centrale des Régions libérées, les chefs de bureau, quelle que soit la classe à laquelle ils appartiennent, ont vocation pour accéder directement au grade supérieur, c'est-à-dire à celui de directeur ; que, par suite, le sieur Rodière, chef de bureau de 1re classe a intérêt à poursuivre l'annulation des promotions des sieurs Pinal et Jocard comme chefs de bureau de 3e et de 2e classe, puisque ces promotions ont pour effet de conférer à ces fonctionnaires qui avaient déjà, comme chefs de bureau de 4e classe, vocation au grade de directeur, des titres plus importants pour leur promotion éventuelle à ce grade ; En ce qui concerne la légalité des arrêtés attaqués : Considérant que par sa décision rendue le 13 mars 1925, le Conseil d'Etat a, sur le pourvoi du sieur Rodière, annulé d'une part la décision du ministre des Régions libérées en date du 31 décembre 1921, arrêtant le tableau complémentaire d'avancement pour 1921, dans celles de ses dispositions relatives aux chefs de bureau Pic, Pinal et Jocard, lesquels étaient proposés pour un avancement de classe, et d'autre part et par voie de conséquence, les arrêtés des 10 janvier 1922 et 7 août 1923, qui avaient promu le sieur Pic à la 2e classe de son grade et les sieurs Pinal et Jocard d'abord à la 3ème puis à la 2ème classe. Que sur le vu de la décision du Conseil d'Etat, le ministre des Régions libérées, après avoir rapporté tous les actes intervenus depuis 1923 en faveur des sieurs Pic, Pinal et Jocard et dont le maintien était inconciliable avec la décision du Conseil d'Etat, a, par ses arrêtés du 8 avril 1925 : 1° décidé que les sieurs Pinal et Jocard inscrits aux tableaux d'avancement de 1923 et de 1925 pour le grade de chefs de bureau de 2e et de 1re classe, devaient être regardés comme maintenus auxdits tableaux mais seulement pour la 3e et la 2e classe, et, en conséquence, nommé lesdits sieurs Pinal et Jocard chefs de bureau de 3e classe à compter du 1er janvier 1923 et de 2e classe à partir du 1er janvier 1925 ; 2° rectifié l'ancienneté du sieur Pic comme chef de bureau de 3e, 2e et 1re classe et l'a inscrit au tableau de 1925 en vue de sa promotion comme chef de bureau hors classe ; Considérant que le sieur Rodière conteste la légalité des mesures ainsi prises par les motifs qu'elles seraient intervenues sur une procédure irrégulière ; que le ministre en ne se bornant pas à remettre les intéressés dans la situation où ils se trouvaient à l'époque où avait été arrêté le tableau d'avancement illégal, et en les rétablissant rétroactivement dans les diverses situations qu'ils auraient occupées s'ils n'avaient pas figuré sur un tableau régulier, aurait méconnu l'autorité de la chose jugée ; qu'enfin le sieur Pic ne remplissait pas les conditions requises pour accéder au grade de chef de bureau hors classe ; Sur les moyens tirés de ce que les arrêtés attaqués auraient un caractère rétroactif et porteraient atteinte à la chose jugée par le Conseil d'Etat : Considérant que s'il est de principe que les règlements et les décisions de l'autorité administrative, à moins qu'ils ne soient pris pour l'exécution d'une loi ayant un effet rétroactif, ne peuvent statuer que pour l'avenir, cette règle comporte évidemment une exception lorsque ces décisions sont prises en exécution d'un arrêt du Conseil d'Etat, lequel par les annulations qu'il prononce entraîne nécessairement certains effets dans le passé à raison même de ce fait que les actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n'être jamais intervenus ; qu'à la suite de décisions prononçant l'annulation de nominations, promotions, mises à la retraite, révocations de fonctionnaires, l'Administration qui, pendant toute la durée de l'instruction du pourvoi a pu accorder des avancements successifs aux fonctionnaires irrégulièrement nommés, ou a pourvu au remplacement des agents irrégulièrement privés de leur emploi, doit pouvoir réviser la situation de ces fonctionnaires et agents pour la période qui a suivi les actes annulés. Qu'elle est tenue de restituer l'avancement à l'ancienneté dans les conditions prévues par les règlements ; que, pour l'avancement au choix, elle doit pouvoir procurer aux intéressés, en remplacement d'avancements entachés d'illégalité, un avancement compatible tant avec la chose jugée par le conseil qu'avec les autres droits individuels ; qu'il incombe en effet au ministre de rechercher les moyens d'assurer à chaque fonctionnaire placé sous son autorité la continuité de sa carrière avec le développement normal qu'elle comporte et les chances d'avancement sur lesquelles, dans ses rapports avec les autres fonctionnaires, il peut légitimement compter d'après la réglementation en vigueur ; qu'il appartient à l'Administration de procéder à un examen d'ensemble de la situation du personnel touché, directement ou indirectement, par l'arrêt du Conseil d'Etat, et de prononcer dans les formes régulières et sous le contrôle dudit conseil, statuant au contentieux, tous reclassements utiles pour reconstituer la carrière du fonctionnaire dans les conditions où elle peut être réputée avoir dû normalement se poursuivre si aucune irrégularité n'avait été commise. Que si les intéressés qui peuvent prétendre à une compensation pour les pertes de leur avancement au choix, ne sont pas en droit d'exiger que cette compensation leur soit donnée par voie de mesure de reclassement, c'est pour le ministre une faculté dont il peut légitimement user pour le bien du service ; Considérant que le Conseil d'Etat, après avoir annulé le tableau complémentaire d'avancement dressé en 1921 à raison de ce que ledit tableau avait été irrégulièrement établi, devait nécessairement annuler, par voie de conséquence, les promotions accordées sur le vu dudit tableau, ainsi que les promotions ultérieures qui ne pouvaient plus intervenir aux dates auxquelles elles étaient faites ; mais que le Conseil d'Etat n'a nullement entendu dénier à l'Administration le droit d'accorder de l'avancement aux sieurs Pic, Pinal et Jocard, pendant toute la période comprise entre l'établissement du tableau illégal et la date de la notification de la décision du conseil ; que l'Administration à qui incombait le soin de prendre les mesures que comportait l'exécution de la décision rendue le 13 mars 1925, pouvait rectifier la situation des sieurs Pic, Pinal et Jocard en respectant la chose jugée par le conseil, c'est-à-dire l'impossibilité où se trouvaient ces fonctionnaires de figurer au tableau de 1921 et de bénéficier, par suite, de promotions au cours de cette même année. Qu'il résulte de l'instruction que le ministre des Régions libérées s'est borné, en prenant les arrêtés attaqués, à rétablir les sieurs Pic, Pinal et Jocard dans les situations où ils se seraient trouvés s'ils n'avaient pas été illégalement inscrits au tableau complémentaire d'avancement de 1921 et si leur carrière s'était poursuivie dans des conditions normales ; que, dans ces circonstances, le ministre a fait un usage légitime des pouvoirs qu'il tient de la loi pour assurer l'exécution de la décision rendue par le Conseil d'Etat ; Sur le moyen tiré de ce que le sieur Pic ne remplissait pas les conditions requises pour arriver au grade de chef de bureau hors classe : Considérant que le sieur Pic, contrairement à ce qu'allègue le requérant, avait accompli, à la date du 8 avril 1925, plus de vingt-cinq ans de services et qu'il remplissait par suite les conditions exigées par l'article 3 du décret du 20 août 1918, pour l'accession au grade de chef de bureau de classe exceptionnelle ; qu'ainsi le moyen invoqué manque en fait ; Sur les moyens tirés de ce que les arrêtés du 8 avril 1925 seraient intervenus sur une procédure irrégulière : Considérant que l'article 8 du décret du 20 août 1918 concernant le recrutement, l'avancement et la discipline du personnel de l'administration centrale des Régions libérées dispose que le tableau général d'avancement est arrêté chaque année par le ministre, après avis du conseil des directeurs ; qu'il suit de là que les modifications à apporter au tableau d'avancement doivent être effectuées après l'accomplissement des mêmes formalités ; que le ministre des Régions libérées, qui, pour l'exécution de la décision du Conseil d'Etat du 13 mars 1925, avait à examiner s'il n'y avait pas lieu de modifier les tableaux d'avancement dressés de 1922 à 1925 pour le grade de chef de bureau à l'effet d'y inscrire les sieurs Pic, Pinal et Jocard, en vue d'un avancement de classe, se trouvait dans l'obligation de prendre, avant de statuer, l'avis du conseil des directeurs ; qu'il résulte de l'instruction que ledit conseil s'est réuni le 6 avril 1925, à l'effet de voir donner son avis sur les mesures qu'il convenait de prendre en vue d'assurer l'exécution de la décision du Conseil d'Etat ; Considérant en ce qui concerne le moyen tiré de ce que le conseil des directeurs était irrégulièrement composé, qu'aux termes de l'article 8 du décret du 20 août 1918, modifié par le décret du 31 décembre 1924, le conseil des directeurs est composé des directeurs généraux, du chef du cabinet du ministre et des fonctionnaires désignés pour faire fonctions de chef de service dépendant directement du cabinet du ministre, que conformément à ces prescriptions, le conseil des directeurs, qui s'est réuni le 6 avril 1925, se composait du chef du cabinet du ministre, du seul directeur général alors en fonctions, puisque le second emploi de directeur général prévu par le décret du 22 mai 1924 était supprimé depuis le 1er janvier 1925, et des fonctionnaires désignés pour remplir les fonctions de chef de service dépendant du cabinet du ministre, soit, d'après le décret du 5 mai 1924 alors en vigueur, le chef du service d'exécution du traité de paix et le chef du service du personnel et de la comptabilité ; Considérant que si l'article 2 du décret du 25 septembre 1920 spécifie que les fonctionnaires chargés du contrôle ne peuvent participer à aucun titre à la direction et à l'exécution des services par eux contrôlés, ce texte réglementaire ne faisait pas obstacle à ce qu'un fonctionnaire du contrôle fût investi des fonctions de chef du service d'exécution du traité de paix et appelé à ce titre à siéger au conseil des directeurs ; Mais considérant que les sieurs Pic et Pinal, c'est-à-dire deux des trois fonctionnaires dont la situation était à rectifier, ont assisté à la réunion du conseil des directeurs, l'un le sieur Pic, comme membre dudit conseil, à raison de ses fonctions de chef du service du personnel, l'autre le sieur Pinal, en qualité de secrétaire ; que la présence de ces fonctionnaires à la séance du conseil des directeurs dans laquelle il devait être statué sur leur reclassement était inconciliable avec les garanties que le décret du 20 août 1918 a entendu donner au personnel en prévoyant l'intervention du conseil des directeurs lors de la préparation des tableaux d'avancement ; que la délibération du 6 avril 1925, prise dans ces conditions, ne pouvait présenter les caractères de liberté et d'impartialité que comportent lesdites garanties et qu'elle est irrégulièrement intervenue en tant qu'elle concerne les sieurs Pic et Pinal ; que, par suite, les arrêtés du 8 avril 1925 doivent être annulés dans celles de leurs dispositions fixant le reclassement des sieurs Pic et Pinal, comme ayant été pris sur une procédure irrégulière ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : Les arrêtés susvisés du ministre des Régions libérées en date du 8 avril 1925 sont annulés en tant qu'ils fixent la situation des sieurs Pic et Pinal. Article 2 : Les sieurs Pic et Pinal sont renvoyés devant le Ministre chargé des services des régions libérées pour être statué ce qu'il appartiendra. Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté. Article 4 : Les frais de timbre exposés par le sieur Rodière sont mis, jusqu'à concurrence des 2/3, à la charge des sieurs Pic et Pinal ; les frais de timbre exposés par le sieur Jocard sont mis à la charge du sieur Rodière. Article 5 : Expédition ... Ministre chargé des services des régions libérées. | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Rodière*, le Conseil d’État tire toutes les conséquences du caractère rétroactif de l’annulation contentieuse en jugeant que l’annulation d’un tableau d’avancement dans un corps de fonctionnaires implique que l’administration reconstitue rétroactivement la carrière des intéressés comme si le tableau annulé n’avait jamais existé.  M. Rodière, chef de bureau de 1ère classe au ministère des régions libérées, contesta devant le Conseil d’État l’inscription de certains de ses collègues au tableau d’avancement pour l’année 1921. Par un arrêt rendu le 13 mars 1925, le Conseil d’État donna raison au requérant et annula l’inscription des intéressés au tableau d’avancement pour 1921 et, par voie de conséquence, les arrêtés postérieurs qui les avaient promus. Le ministre, pour l’exécution de cette décision, reconstitua rétroactivement la carrière des intéressés sur la base de leur non inscription au tableau pour l’année 1921. M. Rodière estima que le ministre n’avait pas correctement exécuté la décision d’annulation et notamment qu’il ne pouvait reconstituer rétroactivement la carrière des intéressés. Cette fois, le Conseil d’État lui donna tort en jugeant que "s’il est de principe que les règlements et les décisions de l’autorité administrative, à moins qu’ils ne soient pris pour l’exécution d’une loi ayant un effet rétroactif, ne peuvent statuer que pour l’avenir, cette règle comporte évidemment une exception lorsque ces décisions sont prises en exécution d’un arrêt du Conseil d’État, lequel, par les annulations qu’il prononce, entraîne nécessairement certains effets dans le passé, à raison même de ce fait que les actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n’être jamais intervenus". En l’espèce, il estima que le ministre avait correctement exécuté sa décision d’annulation en reconstituant, comme il l’avait fait, la carrière des intéressés comme s’ils n’avaient jamais été inscrits au tableau d’avancement annulé.  A la suite de l’arrêt *Rodière* , le Conseil d’État confirma sa jurisprudence sur la nécessité, pour l’administration, de prendre les actes rétroactifs qu’exige une décision d’annulation. C’est dans le domaine de la fonction publique que le Conseil d’État poussa le plus loin les conséquences de cette jurisprudence. Ainsi eut-il l’occasion de juger que l’annulation d’une mesure d’éviction d’un agent implique sa réintégration rétroactive et la reconstitution de sa carrière depuis la date de son éviction illégale jusqu’à celle de l’annulation. Cette jurisprudence ne pose pas de difficulté pour l’avancement à l’ancienneté, dès lors qu’il est facile, pour l’administration, d’évaluer ce qu’aurait été la carrière du fonctionnaire en cause s’il n’avait pas été illégalement évincé. Elle est d’un maniement plus difficile lorsqu’est en cause l’avancement au choix : la jurisprudence, reprise ensuite par le législateur (voir, par ex., l’article 8 de l’ordonnance du 29 novembre 1944), prévoit que l’administration doit retenir comme base d’appréciation la moyenne des avancements obtenus par les fonctionnaires de même niveau demeurés dans l’administration. En matière d’avancement sur concours, la jurisprudence est plus hésitante : elle a initialement refusé de faire bénéficier les fonctionnaires illégalement évincés de l’avancement sur concours (18 janvier 1950, *Arfi*, p. 34), acceptant, tout au plus, l’organisation de concours particuliers (Sect., 25 juin 1948, *Salvi et Couchoud*, p. 297), avant d’admettre finalement que le principe de la reconstitution de carrière s’étendait aussi aux concours (Sect. 13 juillet 1956, *Barbier*, p. 338). Toutefois, le droit à obtenir la reconstitution rétroactive de sa carrière n’est pas absolu et, notamment, il doit être compatible avec les autres droits individuels, notamment ceux des autres fonctionnaires nommés (Sect. 4 février 1955, *Rodde*, p. 72).  La jurisprudence la plus récente semble néanmoins s’efforcer de limiter les conséquences les plus contestables de la fiction de la rétroactivité. Ainsi, alors que le Conseil d’État exigeait, lorsque l’administration prend les mesures rétroactives nécessaires, la consultation des organismes dont l’avis était exigé dans leur composition à la date à laquelle la mesure en cause est censée prendre effet (Sect. 11 juillet 1958, Fontaine, p. 433 ; Sect. 13 juillet 1965,*Ministre des postes et télécommunications c. Merkling*, p. 424), ce qui pouvait conduire à des situations absurdes, il a admis que l’administration puisse consulter l’organisme en cause dans sa composition à la date à laquelle la mesure est prise, dès lors que cette composition offre, pour l’agent, des garanties équivalentes (Sect. 14 février 1997, *Colonna*, p. 38). De même, en jugeant que l’annulation d’un concours n’entraînait pas, automatiquement, la remise en cause des nominations prononcées sur la base de ce concours, alors même qu’un concours interne était en cause, le Conseil d’État s’est écarté de la logique qui avait conduit à l’arrêt Barbier (Sect. 10 octobre 1997, *Lugan*, p. 346). |

**ARRET LUGANConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 170341**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **Section** |

M. Ph. Boucher, Rapporteur  
Mme Précresse, Commissaire du gouvernement  
  
M. Gentot, Président  
SCP Richard, Mandelkern, Avocat  
  
  
**Lecture du 10 octobre 1997** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête, enregistrée le 20 juin 1995 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. Bernard LUGAN, demeurant rue de l'Horloge à Charroux (03140) Allier ; M. LUGAN demande au Conseil d'Etat :

1°) de condamner l'Etat (ministre de l'éducation nationale) à une astreinte de mille francs par jour en vue d'assurer l'exécution 1°) de la décision du 22 juin 1994 (requêtes n° 127 330 et n° 133 014) par laquelle le Conseil d'Etat a annulé la délibération du 27 juin 1990 du jury 109 de la 3ème sous-section de la 21ème section du conseil national des universités désignant Mme Lamarre pour le poste de professeur d'histoire ouvert à l'université Lyon-III, ensemble la décision implicite du ministre de l'éducation nationale rejetant le recours administratif de M. LUGAN contre cette délibération ; 2°) de la décision du 22 juin 1994 (requête n° 131 232) par laquelle le Conseil d'Etat a, d'une part, annulé la délibération du 24 avril 1991 par laquelle la commission de spécialistes de l'université Lyon-III a écarté la candidature présentée par M. LUGAN au poste de professeur d'histoire contemporaine mis au concours dans cette université au titre de l'année 1992, ensemble la décision implicite du ministre de l'éducation nationale rejetant le recours administratif de M. LUGAN contre cette délibération ; d'autre part, condamné l'Etat à verser une somme de 10 000 F à M. LUGAN au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

2°) d'ordonner l'organisation d'un nouveau concours de professeur d'histoire de l'Afrique à l'époque moderne et contemporaine, ainsi qu'une nouvelle réunion de la commission de spécialistes pour lui permettre de présenter sa candidature dans des conditions suffisantes d'impartialité ;

3°) de lui allouer une indemnité de 10 000 F au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 modifiée par les lois n°s 87-588 du 30 juillet 1987 et 95-125 du 8 février 1995 ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 modifié notamment par les décrets n°s 81-501 du 12 mai 1981 et 90-400 du 15 mai 1990 ;

Vu, l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Philippe Boucher, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Richard, Mandelkern, avocat de M. Bernard LUGAN,

- les conclusions de Mme Pécresse, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 2 de la loi susvisée du 16 juillet 1980 modifiée, applicables en l'espèce, : "En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de cette décision" ;

Considérant, d'une part, que, par des décisions n° 127330 et 133014, en date du 22 juin 1994, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a annulé la délibération du 27 juin 1990 du jury 109 de la 3ème sous-section de la 21ème section du conseil national des universités désignant Mme Lamarre pour le poste de professeur d'histoire ouvert à l'université Lyon-III, ensemble la décision implicite du ministre de l'éducation nationale rejetant le recours administratif de M. Bernard LUGAN contre cette délibération ; que, d'autre part, par une décision n° 131232 du même jour, il a également annulé la délibération de la commission de spécialistes de l'université Lyon-III en date du 24 avril 1991 sur le fondement de laquelle M. Morsel a été nommé professeur d'histoire contemporaine à cette université, ensemble la décision implicite du ministre de l'éducation nationale rejetant le recours administratif formé contre cette délibération, et a condamné l'Etat à verser à M. LUGAN la somme de 10 000 F au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Sur les conclusions tendant à ce qu'en exécution de la chose jugée, le ministre de l'éducation nationale déclare vacants les postes occupés par Mme Lamarre et M. Morsel et organise un nouveau concours de recrutement :

Considérant, en premier lieu, que dans ses décisions n° 127330 et 133014 susmentionnées du 22 juin 1994, le Conseil d'Etat a rejeté comme tardives les conclusionsdirigées contre le décret publié au Journal officiel de la République française du 21 décembre 1990 nommant Mme Lamarre en qualité de professeur d'histoire moderne à l'Université de Lyon-III et qu'il ressort des pièces du dossier que la nomination de M. Morsel en qualité de professeur d'histoire contemporaine à la même université publiée au Journal officiel de la République française du 21 décembre 1991, n'a pas fait l'objet de recours contentieux ; que le caractère définitif de ces nominations, qui étaient créatrices de droit pour leurs bénéficiaires, fait obstacle à ce que le ministre de l'éducation nationale puisse légalement les rapporter ou les déclarer caduques ; que, par suite, M. LUGAN n'est pas fondé à demander que le ministre soit condamné sous astreinte de 1 000 F par jour à exécuter les décisions du Conseil d'Etat statuant au Contentieux en déclarant vacants les postes occupés respectivement par Mme Lamarre et M. Morsel ;

Considérant, en second lieu, que le ministre de l'éducation nationale n'était pas davantage tenu, en exécution de la chose jugée, d'ouvrir un nouveau concours destiné à permettre le recrutement dans le corps des professeurs d'universités à l'Université de Lyon-III d'un professeur d'histoire de l'Afrique à l'époque moderne et contemporaine ;

Considérant, toutefois, qu'il appartient à M. LUGAN, s'il s'y croit fondé, de demander, en exécution de la chose jugée, réparation du préjudice résultant pour lui des fautes que constituent les illégalités dont étaient entachées les décisions annulées par le Conseil d'Etat dans ses décisions du 22 juin 1994 ;

Sur les conclusions relatives à l'absence d'exécution de la condamnation de l'Etat à verser à M. LUGAN la somme de 10 000 F au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'en exécution de la décision du Conseil d'Etat n° 131232 susmentionnée, il appartenait au ministre de l'éducation nationale de prendre les mesures nécessaires au versement de la somme de 10 000 F que l'Etat avait été condamné à verser à M. LUGAN ; qu'à la date de la présente décision, cette somme n'a pas été versée ; qu'il y a lieu, dans ces circonstances, de prononcer contre l'Etat (ministre de l'éducation nationale), à défaut pour lui de justifier cette exécution dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, une astreinte de 1 000 F par jour jusqu'à la date à laquelle la décision précitée aura reçu exécution ;

Sur l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 et de condamner l'Etat à payer à M. LUGAN la somme de 10 000 F qu'il demande au titre des sommes exposées par lui et non comprises dans les dépens ;

**DECIDE :**

Article 1er : Une astreinte est prononcée à l'encontre de l'Etat (ministre de l'éducation nationale) s'il ne justifie pas avoir, dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, versé à M. LUGAN la somme de 10 000 F qu'il a été condamné à payer en application de la décision n° 131232 en date du 22 juin 1994 du Conseil d'Etat statuant au Contentieux et jusqu'à la date de cette exécution. Le taux de cette astreinte est fixé à 1 000 F par jour, à compter de l'expiration du délai de deux mois suivant la notification de la présente décision.  
Article 2 : L'Etat (ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie) communiquera au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter la décision susvisée du Conseil d'Etat.  
Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. LUGAN est rejeté.  
Article 4 : L'Etat versera à M. LUGAN la somme de 10 000 F au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991.  
Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. Bernard LUGAN et au ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

Précédents jurisprudentiels : 1. Ab. jur. Pelbois, 1962-11-21, p. 624 ; Comp., pour les conséquences à tirer de l'annulation d'une liste d'aptitude, Secrétaire d'Etat aux universités et autres c/ Mme Toledano-Abitbol, 1979-05-25, p. 228. 2. Cf. Section, 1990-06-08, Université de Clermont-Ferrand c/ Rougerie, p. 147  
 **ARRET CHAMBRE SYNDICALE DU COMMERCE DE DETAIL DE NEVERS**

|  |
| --- |
| 30 mai 1930 - Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers - Rec. Lebon p. 583 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 06781**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Section** |   M. Delfau, Rapporteur M. Josse, Commissaire du gouvernement  M. Romieu, Président    **Lecture du 30 mai 1930**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée pour : 1° la chambre syndicale de commerce en détail de Nevers, représentée par le sieur Guin, son Président en exercice ; 2° ledit sieur Guin, agissant en qualité de contribuable et d'habitant de la ville de Nevers, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 29 septembre 1928 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision du 11 août 1928 par laquelle le Préfet de la Nièvre a rejeté une demande des requérants tendant à faire déclarer nulles de droit différentes délibérations du conseil municipal de Nevers relatives à l'organisation d'un service municipal de ravitaillement - ensemble, déclarer nulles de droit les délibérations dont s'agit ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Vu la loi du 5 avril 1884 et le décret du 5 novembre 1926 ; Considérant que si, en vertu de l'article 1er de la loi du 3 août 1926 qui l'autorisait à apporter, tant aux services de l'Etat qu'à ceux des collectivités locales, toutes réformes nécessaires à la réalisation d'économies, le Président de la République a pu légalement réglementer, dans les conditions qui lui ont paru les plus conformes à l'intérêt des finances communales, l'organisation et le fonctionnement des régies municipales, les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926 par lesquels il a réalisé ces réformes n'ont eu ni pour objet, ni pour effet d'étendre, en matière de création de services publics communaux, les attributions conférées aux conseils municipaux par la législation antérieure ; que les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et que les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature en services publics communaux que si, en raison de circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière ; Considérant que l'institution d'un service de ravitaillement municipal destiné à la vente directe au public constitue une entreprise commerciale et qu'aucune circonstance particulière à la ville de Nevers ne justifiait la création en 1923 et le maintien au cours des années suivantes, d'un service municipal de cette nature dans ladite ville ; que le sieur Guin est dès lors fondé à soutenir qu'en refusant de déclarer nulles de droit les délibérations par lesquelles le conseil municipal de Nevers a organisé ce service, le Préfet de la Nièvre a excédé ses pouvoirs ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision du Préfet de la Nièvre en date du 11 août 1928 est annulée. Article 2 : Les délibérations du Conseil municipal de Nevers instituant et organisant un service municipal de ravitaillement sont déclarées nulles de droit. Article 3 : Expédition ... Intérieur. | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, le Conseil d’État rappelle que les entreprises ayant un caractère commercial restent en règle générale réservées à l’initiative privée et que les collectivités publiques ne peuvent intervenir dans le domaine économique que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie cette intervention.  En application de la loi des 2 et 17 mars 1791 proclamant la liberté du commerce et de l’industrie, le Conseil d’État n’admettait l’intervention des collectivités locales en faveur des activités commerciales ou industrielles que si, en raison d’une défaillance de l’initiative privée, il n’y avait aucun autre moyen de satisfaire les besoins de la population. Mais, par deux textes de 1926, le gouvernement avait entendu favoriser les interventions économiques des communes. Le décret du 28 décembre 1926 autorisait notamment les communes "à exploiter directement des services d’intérêt public à caractère industriel et commercial". C’est dans ce contexte que la commune de Nevers avait institué un service municipal de ravitaillement en denrées diverses dans le but d’enrayer la montée du coût de la vie. Les délibérations autorisant cette intervention avaient été attaquées par les commerçants de la ville. La question posée par le litige était de savoir si l’expression retenue par le texte, c’est-à-dire celle de "services d’intérêt public", pouvait être regardée comme dérogeant aux principes de la législation et de la jurisprudence antérieures.  Estimant que, lorsqu’il s’agit d’activités commerciales ou industrielles, la législation n’autorise les collectivités à ériger en services publics que les services présentant, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu (il s’agit en fait de la défaillance de l’initiative privée), un intérêt public, le Conseil d’État jugea, au cas d’espèce, que ces conditions n’étaient pas réunies. Ce faisant, le Conseil d’État confirma sa jurisprudence antérieure et rappela que les activités ayant un caractère commercial ou industriel restent en règle générale réservées à l’initiative privée. Aux termes de cette jurisprudence, dont l’objet est la protection de la liberté du commerce et de l’industrie, l’intervention économique de la puissance publique est subordonnée à deux conditions : légitimité du besoin à satisfaire et carence de l’initiative privée.  Bien que le contexte économique ainsi que la législation aient changé depuis 1930, cette importante décision a conservé une large portée. Outre le fait que le code général des collectivités territoriales encadre de manière encore plus restrictive les aides que peuvent consentir les collectivités locales aux entreprises, les articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du CGCT relatifs aux sociétés d’économie mixte locales prévoient que les collectivités locales peuvent créer de telles sociétés notamment pour exploiter des services publics industriels et commerciaux. Dans une [décision du 23 décembre 1994](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_commune_de_clairvaux_d'aveyron.htm)(Commune de Clairvaux-d’Aveyron et autres, p. 582), le Conseil d’État a rappelé la condition de défaillance de l’initiative privée pour que la création d’une société d’économie mixte dans le domaine commercial et industriel soit regardée comme légale. La jurisprudence du Conseil d’État vaut également pour les interventions économiques de l’État. En l’absence d’autorisation législative, le gouvernement ne peut en principe ériger en service public une activité commerciale (Sect., 29 février *1952, Chambre syndicale des détaillants en articles de sport et de camping de France*, p. 143).  Pour autant, certains aspects restrictifs de la jurisprudence Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers ont été atténués par des jurisprudences ultérieures. Le principe d’interdiction d’intervention de la puissance publique en l’absence de défaillance de l’initiative privée ne vaut évidemment pas pour les services qui ne sont pas industriels et commerciaux. Tel est le cas des services administratifs ainsi que des services dont l’objet n’est pas commercial alors même que leur exécution peut être assurée sous une forme commerciale (Section 18 décembre 1959, *Delansorme*, p. 692). Par ailleurs, le Conseil d’État a élargi le champ des besoins légitimes qui peuvent justifier l’intervention de la collectivité publique au bénéfice notamment des activités de loisirs, de distraction et de spectacles (21 janvier 1944, *Léoni*, p. 26). Il est également admis que les collectivités publiques exploitent des services publics industriels et commerciaux qui sont le prolongement d’un service existant et que les personnes publiques satisfassent par leur propres moyens les besoins de leurs services. |

**ARRET COMMUNE DE CLAIRVAUX D'AVEYRON**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 97449**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **5 / 3 SSR** |   M. Silicani, Rapporteur M. Frydman, Commissaire du gouvernement  M. Vught, Président    **Lecture du 23 décembre 1994**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu la requête, enregistrée au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 28 avril 1988, présentée par les communes de Clairvaux-d'Aveyron, de Balzac et de Druelle, sises toutes trois dans le département de l'Aveyron, représentées par leur maire en exercice, chacun dûment habilité par une délibération du conseil municipal en date, respectivement, du 11 mars 1988, du 29 mars 1988 et du 21 mars 1988 ; les communes de Clairvaux-d'Aveyron, de Balzac et de Druelle demandent au Conseil d'Etat :    1°) d'annuler le jugement du 27 janvier 1988 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a, sur déféré du préfet, commissaire de la République de l'Aveyron, annulé les délibérations des 2, 9 et 10 juin 1986 aux termes desquelles leurs conseils municipaux respectifs ont décidé la participation desdites communes à une société d'économie mixte dénommée "Enrobés et liants aveyronnais" ;    2°) de rejeter le déféré du préfet de l'Aveyron tendant à l'annulation des délibérations précitées ;    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée notamment par les lois n° 82-623 du 22 juillet 1982, n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;    Vu la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 ;    Vu le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 ;    Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu en audience publique :    - le rapport de M. Silicani, Maître des Requêtes,    - les conclusions de M. Frydman, Commissaire du gouvernement ;    Sur la recevabilité du déféré du préfet et la régularité de la procédure de première instance :    Considérant que les conclusions d'une requête unique tendant à ce que soient annulées plusieurs décisions sont recevables dans leur totalité si elles présentent entre elles un lien suffisant ;    Considérant que, pour faire échec à cette règle, les communes requérantes ne sauraient utilement invoquer les dispositions de l'article 1er du décret du 28 novembre 1983 qui permettent à tout intéressé de se prévaloir, à l'encontre de l'administration, des circulaires publiées lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements et, par voie de conséquence, des prescriptions de l'article 3-2-2 de la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 22 juillet 1982 relative au contrôle de la légalité des actes administratifs des collectivités locales, ladite circulaire n'ayant pu, en tout état de cause, édicter légalement des conditions nouvelles de recevabilité des pourvois devant le juge administratif ;    Considérant que, par un déféré enregistré au tribunal administratif de Toulouse, sous le n° 83-596, le préfet, commissaire de la République du département de l'Aveyron, a demandé au tribunal administratif de Toulouse l'annulation de trois délibérations des conseils municipaux des communes de Clairvaux-d'Aveyron, Balzac et Druelle décidant, en des termes identiques, de participer au capital d'une société d'économie mixte locale dénommée "Enrobés et liants aveyronnais" qui avait pour objet la production, la fabrication et la mise en oeuvre de produits pour le revêtement des routes ; que les conclusions ainsi présentées avaient, entre elles, un lien suffisant ; que par suite le déféré était recevable ; que, dès lors, il est inutile de se prononcer sur la recevabilité des trois déférés dont le préfet a, ensuite, saisi le tribunal administratif à titre de régularisation et par lesquels le préfet a demandé, par les mêmes moyens, l'annulation de chacune de ces délibérations ; que la circonstance que le déféré concernant la commune de Clairvaux-d'Aveyron n'ait pas été enregistré sous un numéro distinct mais ait été versé au dossier n° 83-596 qui, s'agissant de cette commune, avait le même objet, est sans incidence sur la régularité de la procédure ;    Sur la légalité des délibérations attaquées :    Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, à laquelle renvoie l'article L.381-1 du code des communes : "Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées, et éventuellement à d'autres personnes publiques, pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou pour toute autre activité d'intérêt général" ; qu'en vertu de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982, les communes peuvent, sous réserve du respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, intervenir en matière économique et sociale, notamment : "Lorsque l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente" ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'à l'exception des objets limitativement énumérés à l'article 1er précité de la loi du 7 juillet 1983, les sociétés d'économie mixte locales créées sur l'initiative des communes peuvent se livrer à toute activité d'intérêt général, mais dans des conditions prévues à l'article 5 précité de la loi du 2 mars 1982 ;    Considérant que la société d'économie mixte locale dénommée "Enrobés et liants aveyronnais", dans le capital de laquelle les délibérations attaquées des conseils municipaux de Clairvaux-d'Aveyron, de Balsac et de Druelle, ont décidé de prendre une participation, a pour objet "la production, la fabrication et la mise en oeuvre de produits et de matériaux pour la construction et l'entretien des routes et chantiers divers pour toute clientèle publique ou privée" ; que cet objet ne saurait s'analyser, pour l'application de l'article 1er de la loi du 7 juillet 1983 dont la circulaire du 16 juillet 1985 du ministre de l'intérieur et de la décentralisation ne peut que se borner à commenter les dispositions, ni comme la réalisation d'une opération d'aménagement ou de construction, ni comme l'exploitation d'un service public à caractère industriel ou commercial ;    Considérant qu'en supposant même que l'objet de la société susmentionnée puisse être regardé comme une activité d'intérêt général, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce, sa création était rendue nécessaire par une absence ou une défaillance de l'initiative privée ;    Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les communes de Clairvaux-d'Aveyron, de Balzac et de Druelle ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 27 janvier 1988, le tribunal administratif de Toulouse a, sur déféré du préfet de l'Aveyron, annulé les délibérations des conseils municipaux desdites communes visant à la création de la société "Enrobés et liants aveyronnais" ;  **DECIDE :**  Article 1er : La requête des communes de Clairvaux-d'Aveyron, de Balsac et de Druelle est rejetée. Article 2 : La présente décision sera notifiée aux communes de Clairvaux-d'Aveyron, de Balsac et de Druelle, au préfet de l'Aveyron et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. |

**ARRET BENJAMIN**

|  |
| --- |
| 19 mai 1933 - Benjamin - Rec. Lebon p. 541 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 17413 17520**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Ingrand, Rapporteur M. Michel, Commissaire du gouvernement  M. Tissier, Président    **Lecture du 19 mai 1933**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu les requêtes et les mémoires ampliatifs présentés pour le sieur Benjamin [René], homme de lettres, demeurant à Paris, 111 Boulevard Saint-Michel et pour le Syndicat d'initiative de Nevers [Nièvre] représenté par son président en exercice, lesdites requêtes et lesdits mémoires enregistrés au Secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 28 avril, 5 mai et 16 décembre 1930 tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler deux arrêtés du maire de Nevers en date des 24 février et 11 mars 1930 interdisant une conférence littéraire ; Vu la requête présentée pour la Société des gens de lettres, représentée par son délégué général agissant au nom du Comité en exercice, tendant aux mêmes fins que les requêtes précédentes par les mêmes moyens ; Vu les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ; Vu la loi du 5 avril 1884 ; Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; Considérant que les requêtes susvisées, dirigées contre deux arrêtés du maire de Nevers interdisant deux conférences, présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ; En ce qui concerne l'intervention de la Société des gens de lettres : Considérant que la Société des gens de lettres a intérêt à l'annulation des arrêtés attaqués ; que, dès lors, son intervention est recevable ; Sur la légalité des décisions attaquées : Considérant que, s'il incombe au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion garantie par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ; Considérant que, pour interdire les conférences du sieur René Benjamin, figurant au programme de galas littéraires organisés par le Syndicat d'initiative de Nevers, et qui présentaient toutes deux le caractère de conférences publiques, le maire s'est fondé sur ce que la venue du sieur René Benjamin à Nevers était de nature à troubler l'ordre public ; Considérant qu'il résulte de l'instruction 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 ; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'intervention de la Société des Gens de Lettres est admise. Article 2 : Les arrêtés susvisés du maire de Nevers sont annulés. Article 3 : La ville de Nevers remboursera au sieur René Benjamin, au Syndicat d'initiative de Nevers et à la Société des Gens de Lettres les frais de timbre par eux exposés s'élevant à 36 francs pour le sieur Benjamin et le Syndicat d'initiative et à 14 francs 40 pour la Société des Gens de Lettres, ainsi que les frais de timbre de la présente décision. Article 4 : Expédition ... Intérieur. | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Benjamin*, le Conseil d’État donne toute sa portée à la liberté de réunion, consacrée par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 en exerçant un contrôle rigoureux des atteintes qui peuvent légalement lui être portées par des mesures de police, notamment pour le maintien de l’ordre public. Comme l’indiquait le commissaire du gouvernement, suivant une formule souvent reprise : "la liberté est la règle, la restriction de police l’exception."  M. Benjamin devait donner une conférence à Nevers sur le thème "Deux auteurs comiques : Courteline et Sacha Guitry." Devant les nombreuses protestations de syndicats d’instituteurs, qui reprochaient au conférencier de les ridiculiser à l’occasion de chacune de ses interventions, le maire de Nevers décida finalement d’interdire la réunion. Cette décision fut annulée par le Conseil d’État au motif que les risques de troubles à l’ordre public allégués par le maire pour interdire cette réunion n’étaient pas tels qu’ils aient pu justifier légalement l’interdiction de cette réunion, alors que la liberté de réunion est garantie par les lois du 30 juin 1881 et du 28 mars 1907.  Depuis lors, le Conseil d’État a toujours maintenu le principe de cette jurisprudence, suivant laquelle le souci du maintien de l’ordre public doit être mis en balance avec le nécessaire respect de la liberté de réunion. Il a appliqué ce principe en faisant preuve de réalisme, s’attachant aux circonstances de l’espèce, au rapport des forces en présence (voir, par ex., Ass. 23 décembre 1936, *Bucard*, p. 1151), au climat politique du moment. Cela l’a conduit à exercer, sur les mesures de police en général, un contrôle très poussé (voir, par ex., [Sect., 4 mai 1984](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_guez.htm),*Préfet de police c. Guez*, p. 164). Notamment, le Conseil d’État vérifie si la mesure de police prise, non seulement est justifiée par rapport aux circonstances, mais également est adaptée et proportionnée à la menace pesant effectivement sur l’ordre public. Le Conseil d’État exerce donc un véritable contrôle de proportionnalité sur les mesures de police administrative.  L’article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, prévoit que le préfet peut demander au tribunal administratif d’ordonner qu’il soit sursis à l’exécution d’un acte d’une collectivité qui compromettrait l’exercice d’une liberté publique ou individuelle, le tribunal devant statuer dans les quarante-huit heures. Il peut être fait appel de ce jugement devant le Conseil d’État qui dispose lui aussi de quarante-huit heures seulement pour se prononcer (voir, par ex., président de la section du contentieux, 29 juillet 1997, *préfet du Vaucluse*, ordonnant qu’il soit sursis à l’exécution d’un arrêté municipal interdisant la circulation sur la voie publique, passé 22 heures et jusqu’à 7 heures, des mineurs non accompagnés).  Par la jurisprudence issue de l’arrêt *Benjamin*, le Conseil d’État a affirmé son rôle de gardien des libertés publiques et individuelles face aux éventuelles atteintes susceptibles de leur être portées à l’occasion de l’exercice du pouvoir de police administrative. |

**ARRET GUEZ**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 49153**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Section** |   M. Bandet, Rapporteur M. Dutheillet de Lamothe, Commissaire du gouvernement  M. Heumann, Président    **Lecture du 4 mai 1984**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Requête du préfet de police de Paris tendant à : 1° l'annulation du jugement du 16 décembre 1982 du tribunal administratif de Paris annulant l'article 3 de son arrêté n° 81-10425 du 4 juillet 1981 interdisant les activités musicales et les attractions de toute nature sur les voies et zones de Paris réservées aux piétons ainsi que l'arrêté n° 81-10426 du même jour fixant les dérogations à l'interdiction ainsi édictée ; 2° au rejet des demandes de M. John Guez devant le tribunal administratif ; 3° au sursis à l'exécution dudit arrêté ; Vu la loi des 16-24 août 1790 ; l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII ; le code des communes ; l'ordonnance du 13 octobre 1945 et la loi du 17 juillet 1978 ; l'ordonnance du préfet de police du 5 juin 1959 sur le bruit ; l'arrêté interpréfectoral du 20 novembre 1979 portant règlement sanitaire du département de Paris ; le code des tribunaux administratifs ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ; Considérant que, par les dispositions de l'article 3 de l'arrêté n° 81-10425 du 4 juillet 1981, le maire de Paris et le préfet de police ont interdit dans les voies et zones réservées aux piétons, sous réserve de dispositions spéciales à certains lieux et pour certaines heures à prendre par arrêté distinct, les activités musicales et les attractions de toute nature ; que, par arrêté n° 81-10426 de la même date pris pour l'application de l'arrêté précédent, le préfet de police a autorisé les activités musicales et les attractions de 10 heures à 23 heures dans cinq des voies et places aménagées pour les piétons, savoir le parvis du Centre Georges Pompidou, le square des Innocents, la place des Verrières au Forum des Halles, la dalle supérieure du Forum des Halles et la place Saint-Germain-des-Prés ; que cette réglementation était, dans son ensemble, plus restrictive des activités visées que la réglementation antérieurement en vigueur et notamment celle résultant des dispositions de l'article 101-1 de l'arrêté interpréfectoral du 20 novembre 1979 portant règlement sanitaire du département de Paris ; qu'ainsi la fin de non-recevoir opposée par le préfet de police aux demandes de première instance de M. Guez tendant à l'annulation des deux arrêtés ci-dessus mentionnés et tirée de ce que ceux-ci n'auraient fait que reprendre une réglementation existante doit être écartée ; qu'en outre M. Guez avait intérêt à poursuivre l'annulation du second arrêté en ce qu'il limitait à certaines zones les dérogations accordées ; Cons. que s'il appartenait à l'autorité de police d'user à Paris des pouvoirs qu'elle tient de la loi des 16-24 août 1790 et de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII pour réglementer en cas de nécessité, dans l'intérêt du bon ordre, de la tranquillité et de la sécurité publique, dans les voies et zones réservées aux piétons, les activités musicales et les attractions de toute nature, elle ne pouvait légalement, par les arrêtés attaqués, édicter une mesure d'interdiction générale et permanente de toutes ces activités et attractions, applicable sous la seule réserve de dérogations trop limitatives, à la presque totalité des voies et zones dont il s'agit ; que, dans ces conditions le préfet de police n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, qui est suffisamment motivé, le tribunal administratif de Paris a annulé les deux arrêtés attaqués ;  **DECIDE :**  [rejet]. |

**ARRET ACTION FRANCAISE**

|  |
| --- |
| Tribunal des conflits - 8 avril 1935 - Action Française - Rec. Lebon p. 1226 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 00822**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Bricout, Rapporteur M. Josse, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 8 avril 1935**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté, en date du 20 décembre 1934, par lequel le préfet du département de Seine-et-Oise a élevé le conflit d'attributions dans l'instance suivie devant le tribunal de première instance de Versailles entre la Société du journal L'Action française et M. Bonnefoy-Sibour ; Vu les lois des 16-24 août 1790, 16 fructidor an III, pluviôse an VIII, 29 juillet 1881 et 5 avril 1884 ; Considérant que l'instance engagée par la société du journal L'Action française contre Bonnefoy-Sibour devant la justice de paix du canton nord de Versailles a pour but la réparation du préjudice causé par la saisie du journal L'Action française, opérée dans la matinée du 7 février 1934 sur les ordres du préfet de police chez les dépositaires de ce journal à Paris et dans le département de la Seine ; Considérant que la saisie des journaux est réglée par la loi du 29 juillet 1881 ; que s'il appartient aux maires et à Paris au préfet de police de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et la sûreté publique, ces attributions ne comportent pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesures préventives, la saisie d'un journal sans qu'il soit justifié que cette saisie, ordonnée d'une façon aussi générale que celle qui résulte du dossier partout où le journal sera mis en vente, tant à Paris qu'en banlieue, ait été indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ; que la mesure incriminée n'a ainsi constitué dans l'espèce qu'une voie de fait entraînant pour l'instance actuellement pendante devant le tribunal de Versailles la compétence de l'autorité judiciaire ; Considérant, toutefois, que le tribunal n'a pu sans excès de pouvoir condamner le préfet aux dépens en raison du rejet de son déclinatoire, ce fonctionnaire ayant agi non comme partie en cause, mais comme représentant de la puissance publique ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit pris par le préfet de Seine-et-Oise, le 20 décembre 1934, est annulé. Article 2 : La disposition du jugement du tribunal civil de Versailles en date du 14 décembre 1934, qui a condamné le préfet de Seine-et-Oise aux dépens de l'incident est considérée comme non avenue. | |     Analyse du Conseil d'Etat  L’arrêt *Action française* est au point de départ de la théorie de la voie de fait.  Le préfet de police avait fait saisir, dans la matinée du 7 février 1934, le journal L’Action française chez tous ses dépositaires à Paris et dans le département de la Seine. La société du journal engagea une instance contre le préfet devant les tribunaux judiciaires et, le conflit ayant été élevé, le Tribunal des conflits jugea que la mesure incriminée constituait une voie de fait, entraînant la compétence du juge judiciaire. En effet, les attributions du préfet de police ne comprenaient pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesures préventives, la saisie d’un journal sans qu’il soit justifié que cette saisie ait été indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l’ordre public.  Depuis lors, la jurisprudence a précisé les contours de la voie de fait. Elle en reconnaît désormais l’existence en cas d’atteinte grave à une liberté fondamentale ou à la propriété privée provoquée soit par une décision administrative manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l’administration, soit par l’exécution forcée d’une décision, même légale, lorsque l’administration n’a manifestement pas le pouvoir d’y procéder. Au titre du premier cas de figure, on peut citer l’exemple d’une décision d’un préfet ordonnant la rétention dans un bureau de poste d’objets de correspondance (T.C. 10 décembre 1956, *Randon et autres*, p. 591). La seconde catégorie correspond aux cas les plus fréquemment rencontrés. En vertu de la jurisprudence (voir T.C. 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint-Just* , p. 713), l’exécution forcée d’une décision administrative n’est légalement possible que si la loi le permet expressément, si une situation d’urgence le justifie ou s’il n’existe aucune sanction, notamment pénale, à la violation de cette décision. Ainsi, ces conditions n’étant pas remplies, constitue une voie de fait la destruction des biens mobiliers d’une association expulsée du local qu’elle occupait indûment (T.C. 4 juillet 1991, *Association "Maison des jeunes et de la culture Boris Vian"*, p. 468) ou encore l’exécution forcée d’un arrêté du préfet de police ordonnant la fermeture d’un local, obtenue en en faisant murer la porte (CE 11 mars 1998, *Ministre de l’intérieur c/ Mme Auger* ). En revanche, la consignation d’un étranger à bord du navire dans lequel il se trouve, à la suite d’une décision de refus d’entrée sur le territoire national, à la supposer illégale, n’est pas constitutive d’une voie de fait, dès lors que l’administration dispose, en vertu de l’ordonnance du 2 novembre 1945, du pouvoir de procéder à l’exécution forcée des refus d’entrée qu’elle est amenée à prendre au titre de la police des étrangers (T.C. 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c/ Tribunal de grande instance de Paris* , p. 528). La saisie ordonnée par le préfet de police le 7 février 1934 ne serait sans doute plus qualifiée de voie de fait aujourd’hui : la mesure était illégale du fait de sa généralité, mais n’était pas insusceptible de se rattacher aux pouvoirs de police de l’administration, comprenant celui de décider la saisie de publications.  La théorie de la voie de fait est remarquable en raison de ses conséquences, qui sont radicales. L’action de l’administration, qui s’est placée hors du droit, étant en quelque sorte dénaturée, il n’y a plus matière à en appeler à la séparation des fonctions administratives et judiciaires pour limiter la compétence de l’autorité judiciaire. Le juge judiciaire est ainsi investi d’une plénitude de juridiction : il a compétence tant pour constater la voie de fait, que pour enjoindre à l’administration d’y mettre fin et pour assurer, par l’allocation de dommages et intérêts, la réparation des préjudices qu’elle a causés. Le juge administratif, saisi d’une décision constitutive d’une voie de fait, ne pourra que constater celle-ci, en regardant la décision comme nulle et non avenue. |

**ARRET JAMART**

|  |
| --- |
| 7 février 1936 - Jamart - Rec. Lebon p. 172 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 43321**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Section** |   M. Heilbronner, Rapporteur M. Josse, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 7 février 1936**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête et le mémoire présentés par le sieur Jamart Charles-Emile, docteur en médecine, demeurant à Paris [6°] rue d'Assas n° 22, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 19 et 24 octobre 1934 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 7 septembre 1934 par laquelle le Ministre des Pensions lui a interdit l'accès des centres de réforme ; Vu les lois des 31 mars 1919, 30 novembre 1892, 21 avril 1933 ; 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; le décret du 2 septembre 1919 ; Considérant que si, même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité, et s'ils peuvent notamment, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, interdire l'accès des locaux qui y sont affectés aux personnes dont la présence serait susceptible de troubler le fonctionnement régulier dudit service, ils ne sauraient cependant, sauf dans des conditions exceptionnelles, prononcer, par une décision nominative, une interdiction de cette nature contre les personnes qui sont appelées à pénétrer dans les locaux affectés au service pour l'exercice de leur profession ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que les lettres adressées par le sieur Jamart au ministre des Pensions, quel qu'ait été leur caractère regrettable, ne contenaient pas de menace précise de nature à troubler le fonctionnement du centre de réforme de Paris où le requérant, docteur en médecine, était appelé à pénétrer pour assister, en vertu de l'article 9 paragraphe 5 de la loi du 31 mars 1919, les anciens militaires bénéficiaires de ladite loi ; que, par suite, en lui interdisant, d'ailleurs sans limitation de durée, l'accès de tous les centres de réforme, le ministre des Pensions a excédé ses pouvoirs ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'arrêté susvisé du Ministre des Pensions en date du 7 septembre 1934, est annulé. Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre des Pensions. | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Jamart*, le Conseil d’État consacre l’existence d’un pouvoir réglementaire permettant aux ministres de prendre les mesures nécessaires à l’organisation de leurs services.  Le ministre des pensions, mécontent de l’attitude de M. Jamart, avait pris une mesure lui interdisant l’accès aux centres de réforme, où l’appelait l’exercice de ses fonctions. Sur le recours de l’intéressé, le Conseil d’État annula la mesure prise mais l’intérêt de l’arrêt réside dans le considérant de principe par lequel il jugea que "même dans le cas où les ministres ne tiennent d’aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l’administration placée sous leur autorité".  Sous l’empire des lois constitutionnelles de 1875 comme sous l’empire de la Constitution de 1946 ou celle de 1958, les ministres ne sont pas investis du pouvoir réglementaire. Celui-ci est en effet attribué soit au chef de l’État (IIIe République), soit au chef du gouvernement (IVe République), soit, enfin, au chef du gouvernement sous réserve des prérogatives reconnues au chef de l’État (Vème République), les ministres n’étant appelés qu’à contre-signer les décrets pris par l’autorité titulaire du pouvoir réglementaire. Ils ne disposent d’un pouvoir réglementaire que de façon exceptionnelle et en vertu d’une habilitation expresse soit de la loi soit d’un décret. Toutefois, l’arrêt Jamart leur attribue, en qualité de chef de service, un pouvoir réglementaire minimal dont ils disposent en l’absence de toute habilitation par une loi ou un décret, celui de prendre les mesures nécessaires à l’organisation de leurs services.  Ce pouvoir réglementaire est enfermé dans des limites strictes, comme l’illustre l’arrêt Jamart lui-même. Il ne peut s’exercer, comme le rappelait dans ses conclusions M. Bernard "que dans la mesure où les nécessités du service l’exigent et envers les seules personnes qui se trouvent en relation avec le service, soit qu’elles y collaborent, soit qu’elles l’utilisent" (6 octobre 1961, *UNAPEL* , RDP 1961, p. 1279). Ainsi, le ministre ne peut notamment, par exemple, fixer des règles à caractère statutaire (Sect., 4 novembre 1977, *Dame Si Moussa*, p. 417). En revanche, il peut fixer les modalités d’organisation et de fonctionnement de ses services (voir, par ex., Sect., 29 décembre 1995, *Synd. national des personnels de préfectures C.G.T. et F.O.*, p. 459), réglementer, sans porter atteinte aux dispositions à caractère statutaire, la situation de ses agents (voir, par ex., 10 janvier 1986, Fédération nationale des travailleurs de l’État C.G.T., p. 5), enfin, prendre des mesures réglementaires applicables aux usagers de ses services dès lors qu’elles sont nécessitées par le bon fonctionnement du service (voir, par ex., 8 février 1967, *Synd. national de l’enseignement secondaire et Synd. national de l’enseignement technique*, p. 880).  Tout chef de service dispose, dans les mêmes conditions, du pouvoir d’organiser son service. C’est le cas, par exemple, pour un maire (25 juin 1975, *Riscarrat et Rouquairol* , p. 898), pour un directeur d’établissements public (4 février 1976, *Section syndicale C.F.D.T. du centre psychothérapeutique de Thuir*, p. 970), d’un directeur des services de l’État (13 novembre 1992, *Synd. national des ingénieurs des études et de l’exploitation de l’aviation civile et Union syndicale de l’aviation civile C.G.T.*, p. 966 |

**ARRET SOCIETE ANONYME DES PRODUITS LAITIERS LA FLEURETTE**

|  |
| --- |
| 14 janvier 1938 - Société anonyme des produits laitiers "La Fleurette" - Rec. Lebon p. 25 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 51704**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Toutée, Rapporteur M. Roujou, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 14 janvier 1938**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée pour la société anonyme des produits laitiers La Fleurette [anciennement Société La Gradine] dont le siège social est à Colombes [Seine], 36-38 rue des Renouillers, agissant poursuites et diligences de ses administrateurs en exercice, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 8 décembre 1935 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de quatre mois par le Ministre de l'Agriculture sur la demande d'indemnité formée par la société requérante en réparation du préjudice qui lui aurait été causé par la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers ; Vu la loi du 29 juin 1934 ; Vu la loi du 24 mai 1872, article 9 ; Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers : "Il est interdit de fabriquer, d'exposer, de mettre en vente ou de vendre, d'importer, d'exporter ou de transiter : 1° sous la dénomination de "crème" suivie ou non d'un qualificatif ou sous une dénomination de fantaisie quelconque, un produit présentant l'aspect de la crème, destiné aux mêmes usages, ne provenant pas exclusivement du lait, l'addition de matières grasses étrangères étant notamment interdite" ; Considérant que l'interdiction ainsi édictée en faveur de l'industrie laitière a mis la société requérante dans l'obligation de cesser la fabrication du produit qu'elle exploitait antérieurement sous le nom de "Gradine", lequel entrait dans la définition donnée par l'article de loi précité et dont il n'est pas allégué qu'il présentât un danger pour la santé publique ; que rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement ; que cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité ; qu'il suit de là que la société "La Fleurette" est fondée à demander que l'Etat soit condamné à lui payer une indemnité en réparation du préjudice par elle subi ; Mais considérant que l'état de l'instruction ne permet pas de déterminer l'étendue de ce préjudice ; qu'il y a lieu de renvoyer la requérante devant le ministre de l'Agriculture pour qu'il y soit procédé à la liquidation, en capital et intérêts, de l'indemnité qui lui est due ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Ministre de l'Agriculture sur la demande d'indemnité formée par la société requérante est annulée. Article 2 : La Société est renvoyée devant le Ministre de l'Agriculture, pour y être procédé à la liquidation de l'indemnité à laquelle elle a droit, en capital et intérêts. Article 3 : L'Etat est condamné aux dépens. Article 4 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Agriculture. | |     Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Société anonyme des produits laitiers "La Fleurette"*, le Conseil d’État a reconnu pour la première fois l’engagement de la responsabilité de l’État du fait des lois.  La loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers avait interdit la fabrication et la vente de tout produit présentant l’aspect de la crème et destiné aux mêmes usages mais ne provenant pas exclusivement du lait. La société La Fleurette avait ainsi été dans l’obligation de cesser son activité, consistant dans la fabrication d’un produit, nommé "gradine", qui tombait sous le coup de la nouvelle interdiction. La jurisprudence ancienne selon laquelle l’État ne saurait être responsable des conséquences de lois prohibant une activité dans l’intérêt général avait déjà quelque peu évolué, les arrêts les plus récents se fondant sur ce que les mesures incriminées avaient pour but d’empêcher des produits dangereux ou de mettre fin à des abus. Dans l’affaire de la société La Fleurette, les produits exploités ne présentaient pas de danger et rien dans le texte de la loi ou dans ses travaux préparatoires ne permettait de penser que le législateur ait voulu faire supporter à cette société, semble-t-il la seule concernée, une charge telle que l’arrêt de son activité. Le Conseil d’État considéra par suite que cette charge, créée dans un intérêt général, devait être supportée par la collectivité.  La responsabilité sans faute de l’État, sur le terrain de la rupture de l’égalité devant les charges publiques, peut donc être engagée non seulement du fait de décisions administratives légales (voir [30 novembre 1923,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_couiteas.htm) *Couitéas*, p. 789) mais également du fait de lois. Toutefois, en raison de la spécificité même de l’acte qui en est à l’origine, la jurisprudence, développée à la suite de l’affaire La Fleurette, a entouré de conditions restrictives l’engagement de cette responsabilité. Il faut en premier lieu qu’il ne résulte pas du texte de la loi et de ses travaux préparatoires que le législateur ait entendu exclure toute indemnisation. Le Conseil d’État a jugé que tel était le cas, implicitement, de toute loi intervenue dans un intérêt général et prééminent, qu’il s’agisse de la répression d’activités frauduleuses ou répréhensibles ou même simplement d’une loi prise dans un intérêt économique ou social général, telle que la loi du 29 octobre 1974 interdisant certaines formes de publicité dans un but d’économies d’énergie ([24 octobre 1984,](http://lexinter.net/JPTXT2/reglementation_administrative_de_l'economie_et_responsabilite.htm)*Société Claude Publicité*, p. 338). En second lieu, il est nécessaire, comme dans les autres cas de responsabilité pour rupture de l’égalité devant les charges publiques, que le préjudice soit anormal et spécial. Or la condition de spécialité est difficile à remplir lorsque le dommage trouve son origine dans une loi. Les cas positifs d’application de la jurisprudence *La Fleurette* sont donc très peu nombreux.  Le Conseil d’État a également admis que la responsabilité de l’État puisse être engagée, sur le fondement de la rupture d’égalité devant les charges publiques, du fait des conventions internationales ([Ass. 30 mars 1966](http://lexinter.net/JPTXT2/responsabilite_du_fait_des_conventions_internationales.htm),*Compagnie générale d’énergie radio-électrique*, p. 257). Il a ainsi condamné l’État à indemniser des propriétaires du préjudice résultant pour eux de l’impossibilité d’obtenir l’expulsion d’un locataire qui, du fait de son mariage postérieur à la conclusion du contrat de location, bénéficiait des immunités diplomatiques prévues par l’accord de siège passé entre la France et l’UNESCO (Section 29 octobre 1976, *Ministre des affaires étrangères c/ consorts Burgat*, p. 452). |

**ARRET VEZIA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 39234**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Blondeau, Rapporteur M. Latournerie, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 20 décembre 1935**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la société anonyme des Etablissements Vezia, dont le siège social est à Dakar [Sénégal], agissant aux poursuites et diligences de ses directeur et administrateurs en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 10 mars et 24 novembre 1934, tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoir, le décret du 9 novembre 1933, relatif à l'organisation des sociétés indigènes de prévoyance en Afrique occidentale française, dans celles des dispositions de ce décret qui autorisent ces sociétés à organiser la vente des produits de leurs adhérents, et qui prévoient l'expropriation par la colonie, au profit desdites sociétés, des immeubles nécessaires à leur fonctionnement ; Vu la loi des 18-27 janvier 1791, relative au commerce du Sénégal ; Vu l'ordonnance royale du 9 janvier 1842, article 20 ; Vu le Sénatus-Consulte du 3 mai 1854, articles 18 et 19 ; Vu les décrets des 4 juillet 1919, 5 décembre 1923 et 10 octobre 1930, relatifs à l'organisation et au fonctionnement des sociétés indigènes de prévoyance de secours et de prêts mutuels agricoles de l'Afrique occidentale française ; Vu le décret du 25 novembre 1930, relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique en Afrique occidentale française ; Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; Considérant qu'aux termes de l'article 18 du sénatus-consulte susvisé du 3 mai 1854, les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion sont régies par décret ; Considérant qu'en vue d'améliorer les conditions d'existence des populations indigènes de l'Afrique occidentale française, les décrets des 4 juillet 1919, 5 décembre 1923 et 10 octobre 1930 ont prévu l'institution de sociétés de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles groupant obligatoirement les cultivateurs et éleveurs de statut indigène ; qu'afin de remédier à la mévente des produits agricoles, dont l'aggravation privait les indigènes de ressources indispensables et menaçait en permanence, de façon particulièrement grave, l'équilibre économique des possessions françaises en Afrique occidentale, le décret attaqué, du 9 novembre 1933, donnant à ces sociétés des attributions nouvelles, d'ordre coopératif, les a autorisées à servir d'intermédiaires à leurs adhérents pour la vente des produits de ceux-ci, et a conféré à la colonie le droit d'acquérir par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans l'intérêt desdites sociétés, les immeubles nécessaires à leur fonctionnement ; Considérant, d'une part, que la faculté attribuée aux sociétés indigènes de prévoyance par l'article 1er du décret du 9 novembre 1933, d'organiser la vente des produits de leurs adhérents ne fait pas obstacle à ce que ces derniers cèdent directement leurs récoltes ou leurs animaux aux négociants locaux, s'ils le jugent préférable ; que cette mesure, dans les circonstances ci-dessus précisées où elle a été édictée, ne porte pas au principe de la liberté du commerce une atteinte de nature à entacher d'illégalité le décret attaqué ; Considérant, d'autre part, qu'à raison du caractère d'intérêt public qui s'attache, dans les circonstances sus-relatées, aux opérations des sociétés de prévoyance, de secours et de prêts mutels agricoles, et en l'absence de toute disposition législative, qui s'y oppose, il appartenait au gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, de disposer, comme il l'a fait par l'article 4 du décret du 9 novembre 1933, que les immeubles nécessaires au fonctionnement des organismes dont s'agit seraient au besoin appropriés par la colonie et rétrocédés à la société intéressée ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La requête susvisée de la Société des Etablissements Vezia est rejetée. Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre des Colonies. |

**ARRET CAISSE PRIMAIRE AIDE ET PROTECTION**

|  |
| --- |
| 13 mai 1938 - Caisse primaire "Aide et protection"- Rec. Lebon p. 417 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 57302**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Reinach, Rapporteur M. Latournerie, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 13 mai 1938**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu, enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, les 30 décembre 1936 et 17 février 1937, la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par la Caisse Primaire "Aide et Protection", dont le siège est à Paris, 23, rue Tiphaine, agissant poursuites et diligences du sieur Guibert, son Président, et par le sieur Fauvel, caissier de ladite Caisse et caissier de la Société de secours mutuels de même nom, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoir, en tant qu'il vise les Caisses primaires un décret, en date du 29 octobre 1936, relatif aux cumuls d'emplois ; Vu la loi du 20 juin 1936 ; Vu la loi du 1er avril 1898 et le décret du 30 octobre 1935 ; Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 1er de la loi du 20 juin 1936 "seront supprimés les cumuls de retraites, de rémunérations quelconques et de fonctions contraires à la bonne gestion administrative et financière du pays" ; Considérant qu'il résulte tant des termes de la loi que de ses travaux préparatoires que cette disposition vise tous les agents ressortissant à un organisme chargé de l'exécution d'un service public, même si cet organisme a le caractère d'un "établissement privé" ; Considérant que le service des assurances sociales est un service public ; que sa gestion est confiée notamment à des caisses dites primaires ; que, par suite, et nonobstant la circonstance que, d'après l'article 28, paragraphe 1er, du décret du 30 octobre 1935, celles-ci sont instituées et administrées conformément aux prescriptions de la loi du 1er avril 1898 et constituent ainsi des organismes privés, leurs agents ont pu légalement être compris parmi ceux auxquels il est interdit d'exercer un autre emploi ; Considérant, d'autre part, qu'aucune obligation n'incombait au gouvernement d'édicter, pour le cas du cumul d'un emploi dépendant d'un service public et d'un emploi privé, des dispositions analogues à celle qu'il a prévues pour atténuer la prohibition de cumul entre emplois publics ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La requête susvisée de la Caisse Primaire "Aide et Protection" et du sieur Fauvel est rejetée. Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre des Finances. | |         Analyse du Conseil d'Etat    Par la décision Caisse primaire "Aide et protection", le Conseil d’État juge que des personnes morales de droit privé peuvent gérer des missions de service public.  Après que le Tribunal des conflits eut admis que des personnes morales de droit public puissent se livrer à la gestion de certaines activités dans les mêmes conditions qu’une entreprise privée (cf. [TC, 22 janvier 1921](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_societe_commerciale_de_l'ouest_africain.htm), Société commerciale de l’Ouest africain, p. 91), le Conseil d’État admit que des missions de service public soient gérées par des personnes morales de droit privé. Comme dans l’[affaire du Bac d’Eloka,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_societe_commerciale_de_l'ouest_africain.htm) la jurisprudence avait déjà fait un premier pas dans cette direction avec la [décision du 20 décembre 1935](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_vezia.htm)(Ass., Etablissements Vézia, p. 1212) où elle avait reconnu la possibilité d’utiliser la procédure de l’expropriation au profit d’organismes de droit privé dont la mission présentait un intérêt public. Mais la décision Caisse primaire "aide et protection" étendit la portée de cette solution en jugeant que des organismes de droit privé peuvent gérer des missions de service public.  Cette décision, venant après celle du Bac d’Eloka, fut à l’origine d’une crise passagère de la notion de service public, dans la mesure où était désormais rompu le lien traditionnel que les spécialistes et les observateurs avaient cru pouvoir déceler entre le service public, les personnes publiques et les prérogatives de puissance publique.  Certes, le fait de confier le service public à une personne privée n’était pas nouveau : dès le XIXème siècle, des contrats de concession de service public avaient été conclus avec des entrepreneurs privés. L’aspect novateur de la décision Caisse primaire tenait à ce que les organismes privés concernés n’avaient pas été chargés d’une mission de service public par la voie contractuelle, mais avaient été institués par la puissance publique.  Dans le silence des textes, il appartient souvent au juge de déterminer si un organisme doit être regardé comme étant de droit privé et si la mission qu’il assure est une mission de service public. Tel est en principe le cas lorsque l’organisme, tout en conservant principalement le caractère d’organisme de droit privé, s’est vu confier par les pouvoirs publics l’exercice d’une mission d’intérêt général et fait l’objet d’un contrôle de la part de l’administration.  Les organismes privés chargés d’une mission de service public forment un groupe composé d’établissements aussi divers que les caisses locales et régionales de sécurité sociale, les fédérations sportives, les ordres professionnels ainsi que des structures isolées. Comme pour les services publics industriels et commerciaux, leur caractère hybride implique l’application de règles du droit public et du droit privé, bien que ce dernier reste prédominant. Mais la jurisprudence du Conseil d’État sur la grève dans les services publics s’applique à ces organismes et leurs actes unilatéraux sont regardés comme administratifs lorsqu’ils ont été pris pour l’accomplissement du service en vertu de prérogatives de puissance publique, ce qui est évidemment le cas des actes réglementaires. |

**ARRET BOUGUEN**

|  |
| --- |
| 2 avril 1943 - Bouguen - Rec. Lebon p. 86 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 72210**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Donnedieu de Vabres, Rapporteur M. Lagrange, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 2 avril 1943**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée pour le docteur Bouguen [Yves], demeurant à Saint-Brieuc, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 9 décembre 1941 tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée le 10 juin 1940, par laquelle le Conseil supérieur de l'ordre des médecins a confirmé une décision du conseil départemental de l'ordre des médecins des Côtes-du-Nord lui refusant l'autorisation d'ouvrir un cabinet de consultations à Pontrieux ; Vu la loi du 7 octobre 1940 ; Vu la loi du 10 septembre 1942 ; Vu la loi du 18 décembre 1940 ; Sur la compétence : Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 7 octobre 1940, en vigueur à la date de la décision attaquée, et notamment de celles qui prévoient que les réclamations contre les décisions du Conseil supérieur de l'Ordre des médecins prises en matière disciplinaire et en matière d'inscription au tableau seront portées devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir, que le législateur a entendu faire de l'organisation et du contrôle de l'exercice de la profession médicale un service public ; que, si le Conseil supérieur de l'Ordre des médecins ne constitue pas un établissement public, il concourt au fonctionnement dudit service ; qu'il appartient au Conseil d'Etat de connaître des recours formés contre les décisions qu'il est appelé à prendre en cette qualité et notamment contre celles intervenues en application de l'article 4 de la loi précitée, qui lui confère la charge d'assurer le respect des lois et règlements en matière médicale ; que, par suite, le docteur Bouguen est recevable à déférer au Conseil d'Etat une décision par laquelle le Conseil supérieur a confirmé l'interdiction qui lui avait été faite de tenir des cabinets multiples et lui a ordonné de fermer son cabinet de Pontrieux ; Sur la légalité de la décision attaquée : Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête : Considérant que les dispositions de l'article 27, alinéa 2, du code de déontologie arrêté par le Conseil supérieur de l'Ordre des médecins, en vertu desquelles il est interdit à un médecin installé dans une commune d'établir une consultation dans une autre commune, ont pour objet de déterminer l'une des règles générales applicables à la répartition géographique des cabinets médicaux ; qu'elles excèdent ainsi les limites des attributions conférées au Conseil supérieur de l'Ordre par l'article 4 de la loi précitée du 7 octobre 1940 qui le charge seulement d'édicter tous règlements d'ordre intérieur nécessaires pour atteindre les buts qui lui sont fixés ; que, par suite, en se fondant exclusivement, pour ordonner la fermeture du cabinet de consultations tenu à Pontrieux par le docteur Bouguen, médecin otorhino-laryngologiste, sur ledit texte et sur les instructions émises pour son application, sans examiner d'ailleurs, ainsi que l'y invitaient expressément les dispositions mêmes de l'article précité, si la situation particulière dudit cabinet n'était pas de nature à justifier son maintien, le Conseil départemental de l'Ordre des médecins des Côtes-du-Nord a pris une décision qui manque de base légale ; que, dès lors, le docteur Bouguen est fondé à soutenir qu'en confirmant ladite décision le Conseil supérieur a commis lui-même un excès de pouvoir ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision susvisée du Conseil supérieur de l'ordre des médecins est annulée. Article 2 : Les frais de timbre exposés par le docteur Bouguen s'élevant à 66 francs, ainsi que les frais de timbre de la présente décision, lui seront remboursés par le Conseil supérieur de l'ordre des médecins. Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Secrétaire d'Etat à la Santé. | |     Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision Bouguen, le Conseil d’État s’estime compétent pour statuer sur certaines décisions des ordres professionnels.  La décision Bouguen se rapproche dans une large mesure d’une décision Monpeurt, antérieure de quelques mois (CE, ass., 31 juillet 1942, p. 239). Par cette décision, le Conseil d’État s’était reconnu compétent pour apprécier la légalité d’une décision par laquelle un comité d’organisation, institution de caractère corporatif créée au début des années 1940 pour organiser la production industrielle en temps de pénurie, avait imposé certaines contraintes de production à une entreprise. Le caractère délicat de la question venait de ce que le juge estimait que ces organismes n’étaient pas des établissements publics. Pour se reconnaître compétent, le juge avait dû rattacher l’acte attaqué à l’exercice d’une mission de service public.  Par la décision Bouguen, le Conseil d’État adopta une solution identique, mais dans le cadre d’un litige opposant un médecin au conseil supérieur de l’Ordre des médecins, qui lui avait interdit de tenir des cabinets multiples. Si le raisonnement est le même, la décision Bouguen a aujourd’hui plus de portée, puisqu’elle constitue la base du régime des actes applicable à l’ensemble des ordres professionnels, alors que la décision Monpeurt se rapporte à des organismes qui ont aujourd’hui disparu. Il est intéressant de relever que, pour admettre sa compétence, le Conseil d’État a précisé que le législateur, en créant ces ordres, avait voulu faire de l’organisation et du contrôle de l’exercice de ces professions un service public.  Si la décision Bouguen, tout comme la décision Monpeurt, ont beaucoup sollicité la doctrine, c’est en raison des silences qu’elles comportaient. En effet, le Conseil d’État s’était gardé de qualifier la personnalité juridique de ces organismes, se contentant de relever qu’il ne s’agissait pas d’établissements publics. Pendant plusieurs années, ce silence laissa les observateurs et les spécialistes dans l’incertitude sur l’hypothèse d’une troisième voie possible entre les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé. Ces incertitudes sont aujourd’hui levées, le Conseil d’État ayant qualifié ce type d’organismes (section, 13 janvier 1961, Magnier, p. 33), d’organismes privés chargés d’une mission de service public, les rattachant ainsi à la catégorie ouverte par la décision Caisse primaire "Aide et protection" ([CE, ass., 13 mai 1938,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_caisse_primaire_aide_et_protection.htm) p. 417).  Si le Conseil d’État estime, d’après cette décision, que les actes pris par ces organismes sont administratifs lorsqu’ils se rattachent à l’exécution du service public -sous réserve naturellement des distinctions imposées par la nature administrative ou industrielle et commerciale du service public en cause-, cette définition n’exclut pas le critère tiré de l’existence de prérogatives de puissance publique dans la mesure où ce critère intervient en amont pour reconnaître à la mission confiée à l’organisme le caractère d’une mission de service public. Au demeurant, certaines décisions ultérieures utilisent explicitement ce critère pour regarder comme administratif l’acte en litige.  La compétence du juge administratif à l’égard des ordres professionnels est dans les faits assez large. Les actes administratifs unilatéraux que prennent ces ordres dans le cadre de leur mission de service public peuvent lui être déférés, que ces actes soient réglementaires ([31 janvier 1969,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_union_des_grandes_pharmacies_de_france.htm) Union nationale des grandes pharmacies de France, p. 54) ou individuels (par exemple, pour une inscription au tableau de l’ordre, Ass., 12 décembre 1953, de Bayo, p. 544). Le Conseil d’État exerce également un contrôle de cassation sur les décisions juridictionnelles prises par les ordres dans le cadre de leur pouvoir disciplinaire (Sect., 2 février 1945, Moineau, p. 27). Les actes des ordres professionnels peuvent également donner lieu à des actions en responsabilité portées devant le juge administratif. |

**ARRET UNION DES GRANDES PHARMACIES DE FRANCE**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 63074**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Franc, Rapporteur M. Baudouin, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 31 janvier 1969**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  REQUETE DE L'UNION NATIONALE DES GRANDES PHARMACIES DE FRANCE, TENDANT A L'ANNULATION D'UNE DECISION DU 14 OCTOBRE 1963 DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS, RELATIVE AUX LOCAUX DESTINES A L'EXPLOITATION D'UNE OFFICINE DE PHARMACIE ; VU LE CODE DE LA SANTE PUBLIQUE ; LE DECRET DU 25 JUIN 1953 ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 MODIFIE ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ; SANS QU'IL SOIT BESOIN D'EXAMINER LES AUTRES MOYENS DE LA REQUETE : - CONSIDERANT QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 538 DU CODE DE LA SANTE PUBLIQUE DANS LA REDACTION QUI ETAIT LA SIENNE DANS LE DECRET DU 11 MAI 1955 ET QUI ETAIT APPLICABLE A L'EPOQUE DE LA DECISION ATTAQUEE, "LE CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DE PHARMACIENS EST LE DEFENSEUR DE LA LEGALITE ET DE LA MORALITE PROFESSIONNELLE. IL EST CHARGE DE REDIGER UN CODE DE DEONTOLOGIE PHAMACEUTIQUE" ; QUE NI CETTE DISPOSITION, NI LE DECRET DU 25 JUIN 1953 QUI A APPROUVE LE CODE DE DEONTOLOGIE DES PHARMACIENS REDIGE PAR LE CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE, NI AUCUN AUTRE TEXTE LEGISLATIF OU REGLEMENTAIRE, N'ONT ATTRIBUE AU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS LE POUVOIR DE FIXER SEUL LES CONDITIONS DE PORTEE GENERALE AUXQUELLES DOIVENT SATISFAIRE, POUR L'EXERCICE DE LA PROFESSION, LES LOCAUX DESTINES A L'EXPLOITATION DES OFFICINES DE PHARMACIE ; QUE, PAR SUITE, LA DECISION ATTAQUEE, EN DATE DU 14 OCTOBRE 1963, DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS, RELATIVE AUX LOCAUX DESTINES A L'EXPLOITATION D'UNE OFFICINE DE PHARMACIE EMANE D'UNE AUTORITE INCOMPETENTE ; QUE, DES LORS, L'UNION NATIONALE DES GRANDES PHARMACIES DE FRANCE EST FONDEE A SOUTENIR QUE LADITE DECISION EST ENTACHEE D'EXCES DE POUVOIR ;  **DECIDE :**  ANNULATION ; DEPENS MIS A LA CHARGE DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS. |

**ARRET VEUVE TROMPIER GRAVIER**

|  |
| --- |
| 5 mai 1944 - Dame veuve Trompier-Gravier- Rec. Lebon p. 133 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 69751**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Section** |   M. Barjot, Rapporteur M. Chenot, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 5 mai 1944**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la dame veuve Trompier-Gravier, née Tichy [Marie-Gabrielle], demeurant à Paris [14e], tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, en date du 26 décembre 1939, par laquelle le préfet de la Seine lui a retiré l'autorisation d'occupation d'un kiosque à journaux dont elle était titulaire ; Vu les arrêtés du préfet de la Seine des 13 mars et 11 décembre 1924 et 22 janvier 1934 ; Vu la loi du 18 décembre 1940 ; Considérant qu'il est constant que la décision attaquée, par laquelle le préfet de la Seine a retiré à la dame veuve Trompier-Gravier l'autorisation qui lui avait été accordée de vendre des journaux dans un kiosque sis boulevard Saint-Denis, à Paris, a eu pour motif une faute dont la requérante se serait rendue coupable ; Considérant qu'eu égard au caractère que présentait dans les circonstances susmentionnées le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Trompier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle ; que la requérante, n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières par le préfet de la Seine et est, dès lors, entachée d'excès de pouvoir ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision du préfet de la Seine en date du 26 décembre 1939 est annulée. Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Intérieur. | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par cet arrêt, le Conseil d’État affirme l’existence d’un principe général de respect des droits de la défense dès lors qu’une décision administrative revêt, à l’encontre de la personne concernée, le caractère d’une sanction.  Mme Trompier-Gravier, qui était titulaire d’une autorisation de vendre des journaux dans un kiosque du boulevard Saint-Denis à Paris, s’était vu retirer cette autorisation au motif qu’elle aurait voulu extorquer des fonds à son gérant. Le Conseil d’État, saisi d’un recours de l’intéressée contre cette décision de retrait, donna raison à la requérante en jugeant que "eu égard à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Trompier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle". Le Conseil d’État ne prenait pas partie sur le fond de l’affaire en cause, il se bornait à relever que l’administration n’avait pas respecté le principe du respect des droits de la défense en ne permettant pas à l’intéressée de s’expliquer sur les faits qui lui étaient reprochés.  L’arrêt*Dame Veuve Trompier-Gravier* consacre une évolution jurisprudentielle ancienne qui avait déjà eu l’occasion d’affirmer l’existence d’un principe de respect des droits de la défense dans la procédure juridictionnelle (20 juin 1913, *Téry* , p. 736) ou, en se fondant sur l’article 65 de la loi du 22 avril 1905, s’agissant des mesures relatives à un fonctionnaire prises en considération de sa personne. L’arrêt du 5 mai 1944 étend cette garantie procédurale à toutes les mesures prises par l’administration à condition que soient réunies deux conditions : la mesure doit prendre, pour la personne visée, le caractère d’une sanction ; elle doit être, pour l’intéressé, suffisamment grave. C’est le cas, par exemple, pour une décision administrative entravant l’exercice d’une activité professionnelle (Sect. 8 janvier 1960, *Ministre de l’intérieur c. Rohmer et Faist* , p. 12), pour le retrait de l’agrément d’une association (Ass. 31 octobre 1952, *Ligue pour la protection des mères abandonnées* , p. 480), pour le retrait d’un agrément fiscal accordé à une entreprise (Sect. 25 octobre 1985, *Société des plastiques d’Alsace* , p. 300), pour la résiliation d’un contrat (Sect. 19 mars 1976, *Ministre de l’économie et des finances c. Bonnebaigt* , p. 167), pour le déclassement d’un vin d’appellation (Sect. 9 mai 1980, *Société des établissements Cruse* , p. 217), le rejet d’une demande d’exercice d’une profession réglementée dès lors que ce rejet repose sur des faits non mentionnés dans la demande de l’intéressé (25 novembre 1994, *Palem* , p. 753).  Le décret du 28 novembre 1983 a étendu le champ du principe de respect des droits de la défense dans des matières qui n’étaient initialement pas concernées, notamment les mesures de police, même si demeurent hors champ les mesures prises sous l’empire de l’urgence, en cas de circonstances exceptionnelles ou les mesures prises en vertu d’une nécessité d’ordre public (13 juin 1990, *S.A.R.L. Pub 90* , p. 162). Ainsi, doivent être prises en respectant les droits de la défense les mesures suivantes : dissolution d’une association (26 juin 1987,*Fédération d’action nationale et européenne* , p. 235) ; interdiction de la vente aux mineurs d’une revue (19 janvier 1990, *Société française des revues* , p. 553). Par ailleurs, le Conseil d’État a admis que des mesures qui ne revêtent pas le caractère de sanction mais qui sont prises en considération de la personne et présentent pour elle une gravité suffisante soient soumises au respect du principe des droits de la défense (ex., pour les décisions par lesquelles les caisses de sécurité sociale décident le reversement de sommes par les médecins : 30 avril 1997, *Assocation nationale pour l’éthique de la médecine libérale et autres* , p. 174). Le respect des droits de la défense comporte deux exigences essentielles : l’intéressé doit être informé suffisamment tôt de ce qu’une mesure va être prise à son encontre et des faits retenus contre lui, de manière à être en mesure de préparer sa défense (20 janvier 1956, *Nègre* , p. 24) ; lorsque les textes prévoient la communication à l’intéressé de son dossier, celle-ci doit être intégrale. En outre, en matière disciplinaire, l’intéressé peut se faire assister d’un avocat, sauf si les textes en disposent expressément autrement. |

**ARRET SOCIETE DU JOURNAL L'AURORE**

|  |
| --- |
| 25 juin 1948 - Société du journal "L’Aurore" - Rec. Lebon p. 289 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 94511**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Heumann, Rapporteur M. Letourneur, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 25 juin 1948**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête et le mémoire présentés pour la société à responsabilité limitée du journal "L'Aurore" agissant poursuites et diligences de son directeur gérant en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés le 4 février 1948 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler l'article 4 d'un arrêté du ministre des Affaires économiques et des Finances et du ministre de l'Industrie et du Commerce en date du 30 décembre 1947 fixant le prix de vente de l'énergie électrique ; Vu l'ordonnance du 30 juin 1945 ; Vu la loi du 8 avril 1946 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'Industrie et du Commerce : Considérant que le ministre de l'Industrie et du Commerce, se fondant sur les stipulations de l'avenant n° 5, en date du 7 juin 1939, à la convention conclue le 5 septembre 1907 entre la ville de Paris et la compagnie parisienne de distribution d'électricité à laquelle est substituée, par l'effet de la loi du 8 avril 1946, l'Electricité de France, soutient que ledit avenant entraîne pour la société requérante les mêmes obligations que l'arrêté attaqué et qu'ainsi ladite société est sans intérêt à se pourvoir contre cet arrêté ; Considérant que, comme il sera indiqué ci-après, la disposition critiquée par la requête fait par elle-même grief à la société "l'Aurore", qui est, par suite, recevable à en demander l'annulation ; Sur la légalité de l'article 4 de l'arrêté du 30 décembre 1947 : Considérant qu'aux termes de cet article les majorations du prix de vente de l'énergie électrique "sont applicables pour l'ensemble des départements métropolitains à toutes les consommations qui doivent normalement figurer dans le premier relevé postérieur à la date de publication du présent arrêté c'est-à-dire au 1er janvier 1948" ; Considérant qu'il est constant qu'en raison de l'intervalle de temps qui sépare deux relevés successifs de compteur le premier relevé postérieur au 1er janvier 1948 comprend, pour une part plus ou moins importante selon la date à laquelle il intervient, des consommations antérieures au 1er janvier ; qu'en décidant que ces consommations seront facturées au tarif majoré, l'arrêté attaqué viole tant le principe en vertu duquel les règlements ne disposent que pour l'avenir que la règle posée dans les articles 29 et suivants de l'ordonnance du 30 juin 1945 d'après laquelle le public doit être avisé, avant même qu'ils soient applicables, des prix de tous produits et services arrêtés par l'autorité publique ; qu'en outre la disposition contestée a pour conséquence de faire payer à des tarifs différents le courant consommé dans les dernières semaines de l'année 1947 par les usagers, selon que leurs compteurs sont relevés avant ou après le 1er janvier 1948. Qu'il méconnaît ainsi le principe de l'égalité entre les usagers du service public ; qu'il était loisible aux auteurs de l'arrêté attaqué de soustraire celui-ci à toute critique d'illégalité en prenant toutes mesures appropriées en vue de distinguer, fût-ce même forfaitairement, les consommations respectivement afférentes à la période antérieure au 1er janvier 1948 et à la période postérieure à cette date, et en ne faisant application qu'à ces dernières du tarif majoré ; Considérant, il est vrai, que, pour affirmer la légalité de l'arrêté attaqué, le ministre de l'Industrie et du Commerce tire d'une part argument de la date à laquelle la vente du courant à l'abonné serait réalisée et oppose d'autre part à la société requérante les stipulations de l'avenant n° 5 à la convention susmentionnée du 5 septembre 1907 ; Considérant, sur le premier point, que le ministre allègue en vain que la vente du courant ne serait parfaite qu'à la date du relevé du compteur et qu'ainsi le nouveau tarif ne s'appliquerait, aux termes mêmes de la disposition critiquée, qu'à des ventes postérieures au 1er janvier 1948 ; qu'en effet il résulte clairement des stipulations des contrats d'abonnement que la vente de l'électricité résulte de la fourniture même du courant à l'usager, qu'elle est parfaite à la date où cette fourniture est faite et que le relevé du compteur qui intervient ultérieurement constitue une simple opération matérielle destinée à constater la quantité de courant consommée ; Considérant, sur le second point, qu'aux termes de l'avenant n° 5 "pour la basse tension il sera fait application de l'index économique pour les consommations relevées à partir du premier jour du mois suivant la date d'homologation dudit index" ; que le ministre soutient que la société requérante, usagère à Paris de l'énergie électrique à basse tension, se trouvait ainsi obligée, par le contrat d'abonnement même qu'elle a souscrit et qui se réfère au contrat de concession, de supporter l'application du nouveau tarif aux consommations relevées après le 1er janvier 1948, c'est-à-dire dans des conditions semblables à celles qu'elle critique ; Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance du 30 juin 1945 que les prix de tous produits et services sont fixés par voie d'autorité, notamment par des arrêtés ministériels, et qu'aux termes de l'article 19 de ladite ordonnance "sauf autorisation expresse accordée par des arrêtés pris en application de l'article 1er ... est suspendue, nonobstant toutes stipulations contraires, l'application des clauses contractuelles qui prévoient la détermination d'un prix au moyen de formules à variation automatique" ; Considérant que l'arrêté attaqué a été pris dans le cadre de l'ordonnance du 30 juin 1945 qu'il vise expressément, et n'autorise pas le maintien des clauses contractuelles qui prévoient la détermination du prix du courant électrique au moyen de formules à variation automatique ; que ledit arrêté consacre ainsi un régime autonome de fixation du prix du courant électrique, conforme aux principes de la législation nouvelle et différent du système de révision automatique et périodique qui résulte du contrat ; que d'ailleurs il détermine lui-même les conditions dans lesquelles il doit recevoir application, suivant des modalités différentes de celles prévues au contrat de concession ; que dès lors, et sans qu'il y ait lieu pour le juge de l'excès de pouvoir de rechercher si le système contractuel pouvait encourir le reproche de rétroactivité, le ministre n'est pas fondé à opposer à la société requérante une clause contractuelle avec laquelle le nouveau mode de fixation du prix du courant est inconciliable ; Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société "l'Aurore" est recevable et fondée à demander l'annulation de la disposition contestée ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - L'article 4 de l'arrêté susvisé du 30 décembre 1947 est annulé en tant qu'il fait application aux consommations antérieures au 1er janvier 1948 des majorations de tarifs prévues aux deux premiers articles dudit arrêté. Article 2 - Les frais de timbre exposés par la société requérante, s'élevant à 120 frs, ainsi que les frais de timbre de la présente décision lui seront remboursés par l'Electricité de France. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Industrie et du Commerce et au ministre des Finances et des affaires économiques [sous-secrétariat d'Etat des affaires économiques]. | |     ***Analyse du Conseil d'Etat***  Cet arrêt illustre le principe en vertu duquel un règlement ne peut comporter un effet rétroactif. Si, tout au long du XIXème siècle, le Conseil d’État a annulé les actes administratifs rétroactifs, l’arrêt Société du journal "L’Aurore" pose pour la première fois de façon explicite "le principe en vertu duquel les règlements ne disposent que pour l’avenir".  Un arrêté du 30 décembre 1947 avait majoré le prix de l’électricité à compter du premier relevé postérieur au 1er janvier 1948. Il avait donc pour effet de majorer les consommations antérieures au 30 décembre 1947, date de son édiction, et comportait ainsi un effet rétroactif. Sur le recours de la société du journal "L’Aurore", le Conseil d’État annula donc l’arrêté en tant qu’il comportait un effet rétroactif illégal et en profita pour affirmer solennellement et explicitement l’interdiction faite aux réglements de régir le passé.  Au XIXe siècle, la jurisprudence avait eu tendance à considérer qu’un règlement comportant un effet rétroactif était entaché d’une incompétence *ratione temporis* dans la mesure où les auteurs de ce réglement, en régissant des situations passées, empiétaient, en quelque sorte, sur la compétence de leurs prédécesseurs. L’arrêt*Société du journal "L’Aurore"* donne toute sa portée à cette interdiction de disposer pour le passé en posant "le principe en vertu duquel les règlements ne disposent que pour l’avenir". Le Conseil d’État a toujours veillé avec fermeté au respect de ce principe par le pouvoir réglementaire. Il a ainsi été conduit à annuler l’application d’un impôt nouveau à des exercices déjà clos (Ass. 16 mars 1956, *Garrigou* , p. 121), un règlement modifiant rétroactivement la situation statutaire de certains fonctionnaires (Ass., 11 juillet 1984, *Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique* , p. 258), une nomination prenant effet dans le passé (Sect. 25 mars 1983, *Conseil de la région parisienne des experts-comptables et comptables agréés* , p. 137), l’acte d’une collectivité territoriales prévoyant son entrée en vigueur à une date antérieure à celle de sa transmission au préfet (Sect., *Ville de Nemours c. Mme Marquis* , p. 320).  La jurisprudence admet toutefois deux exceptions au principe de non-rétroactivité des actes réglementaires. Tout d’abord, lorsque cette rétroactivité résulte d’une loi. En effet, la loi, contrairement au réglement, peut présenter un caractère rétroactif, sauf en matière répressive (Cons. Constit. n° 82-155 DC, 30 décembre 1982). Lorsque la loi le prévoit, un acte réglementaire pris pour son application peut légalement disposer pour le passé (voir, par ex., Ass. 7 février 1958, *Groslières* , p. 77). Il en va de même sur le fondement d’un acte international ([Ass. 8 avril 1987](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_procopio.htm), *Procopio* , p. 136). En dehors de telles habilitations, la jurisprudence admet qu’un acte réglementaire puisse légalement comporter un effet rétroactif dans trois cas : lorsque l’effet rétroactif est rendu nécessaire par le vide créé par une décision d’annulation prononcée par le juge de l’excès de pouvoir (voir [*Rodière*](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_rodiere.htm) ) ou lorsque l’administration procède au retrait d’un acte illégal (voir [*Dame Cachet*](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_dame_cachet.htm) ) ; lorsque la rétroactivité de l’acte est exigée par la situation qu’il a pour objet de régir (par ex, pour le règlement d’une campagne de production agricole édicté après le début de celle-ci :[Ass. 8 juin 1979](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_confederation_generale_des_planteurs_de_betterave.htm), *Confédération générale des planteurs de betterave* , p. 269) ; lorsque un premier réglement prévoit que les réglements qui seront pris pour son application entreront en vigueur le jour de sa propre entrée en vigueur (voir, par ex., Ass. 8 novembre 1974, *Association des élèves de l’E.N.A.* , p. 541) : en effet, dans ce cas, les intéressés sont informés au préalable de l’effet rétroactif que comporteront ultérieurement les règlements d’application, ce qui ne porte pas atteinte à leur sécurité juridique. |

**ARRET PROCOPIOConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 79840**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **Assemblée** |

M. Wahl, Rapporteur  
M. Schrameck, Commissaire du gouvernement  
  
M. Long, Président  
  
  
  
**Lecture du 8 avril 1987** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête enregistrée le 27 juin 1986 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. Stefano PROCOPIO, actuellement détenu à la maison d'arrêt d'Ensisheim [68190], et tendant à ce que le Conseil d'Etat :

1°- annule un décret en date du 15 mai 1986 accordant son extradition comme suite à une demande des autorités italiennes,

2°- ordonne qu'il soit sursis à l'exécution de ce décret,

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention franco-italienne d'extradition du 12 mai 1870 ;

Vu la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ;

Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;

Vu la loi du 30 décembre 1977 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Wahl, Auditeur,

- les observations de la S.C.P. Waquet, avocat de M. Stefano PROCOPIO,

- les conclusions de M. Schrameck, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que le décret du 15 mai 1986 accordant l'extradition de M. PROCOPIO aux autorités italiennes énonce les considérations de droit et de fait qui ont justifié cette extradition ; que dès lors le moyen tiré de son insuffisante motivation doit être écarté ;

Considérant que si l'article 55 de la Constitution subordonne l'application en France des conventions internationales à leur ratification et à leur publication, ces conventions une fois publiées doivent être appliquées dans toutes leurs dispositions, y compris celles qui leur confèrent un caractère rétroactif ; que la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, dont la ratification a été autorisée par la loi du 31 décembre 1985, stipule dans son article 29 qu'elle entre en vigueur, au regard d'un Etat signataire, quatre vingt dix jours après le dépôt par cet Etat de ses instruments de ratification ; qu'il est constant qu'en exécution de la loi du 31 décembre 1985 autorisant sa ratification par la France, le gouvernement français a déposé ses instruments de ratification le 10 février 1986 ; qu'il suit de là que la convention est entrée en vigueur en France le 11 mai 1986 et qu'en vertu de son article 28, elle s'est substituée à compter de cette date, en ce qui concerne les rapports entre la France et l'Italie, et bien qu'elle n'ait été publiée au Journal Officiel que le 15 mai, à la convention franco-italienne du 12 mai 1870 ;

Considérant que si la convention franco-italienne d'extradition sur le fondement de laquelle l'extradition de M. PROCOPIO a été accordée ne pouvait plus servir de base légale à cette mesure, la convention européenne d'extradition prévoit en vertu de son article 2 modifié par une réserve formulée par la République française que "donneront lieu à extradition les faits qui sont punis par les lois de la partie requérante et de la partie requise d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'au moins deux ans" ; qu'il ressort des pièces du dossier que les infractions pour lesquelles l'extradition de M. PROCOPIO a été accordée sont punies de telles peines par les législationsfrançaise et italienne et entrent dans le champ d'application de la convention européenne dont aucune stipulation ne faisait obstacle à l'extradition de l'intéressé ; que dès lors, la circonstance que l'avis de la chambre d'accusation ait été émis et que le décret attaqué ait été pris sur le fondement de la convention franco-italienne du 12 mai 1870 n'entache pas d'illégalité ledit décret ;

Considérant que les charges qui ont été réunies par les autorités italiennes à l'encontre de M. PROCOPIO l'ont été dans des conditions qui ne sont pas contraires à l'ordre public français ;

Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 3 de la convention européenne d'extradition "l'extradition ne sera pas accordée si l'infraction pour laquelle elle est demandée est considérée comme une infraction politique ou comme un fait connexe à une telle infraction" ; que la circonstance que les infractions reprochées à M. PROCOPIO ont été commises pour des raisons politiques ne suffit pas, compte tenu de leur gravité, à les faire regarder comme ayant un caractère politique ;

Considérant que M. PROCOPIO soutient que le décret d'extradition le concernant serait caduc en raison de l'intervention d'un arrêt postérieur de la Cour de Pise en date du 27 mai 1986 qui le condamne à la réclusion à perpétuité ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cet arrêt soit devenu définitif ; qu'ainsi son intervention ne fait, en tout état de cause, pas obstacle à l'exécution du décret d'extradition en tant qu'il concerne les poursuites énumérées par les mandats d'arrêt décernés par le procureur de la République de Pise ; que par suite le moyen tiré de la caducité partielle du décret attaqué doit être écarté ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. PROCOPIO n'est pas fondé à demander l'annulation du décret du 15 mai 1986 accordant son extradition aux autorités italiennes ;

**DECIDE :**

Article 1er : La requête de M. PROCOPIO est rejetée.

**ARRET CONFEDERATION GENERALE DES PLANTEURS DE BETTERAVE**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 04188**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **ASSEMBLEE** |   M. Fournier, Rapporteur M. J.F. Théry, Commissaire du gouvernement  M. Chavanon, Président    **Lecture du 8 juin 1979**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  REQUETE DE LA CONFEDERATION GENERALE DES PLANTEURS DE BETTERAVE TENDANT A L'ANNULATION 1. DU DECRET N 76-552 DU 24 JUIN 1976 MODIFIANT LE DECRET N 69-186 DU 26 FEVRIER 1969 RELATIF AUX TAXES PARAFISCALES APPLICABLES A LA CANNE, A LA BETTERAVE, AUX SUCRES DE BETTERAVE ET DE CANNE ET A L'ALCOOL DE BETTERAVE ; 2. DE L'ARRETE DU 24 JUIN 1976 DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE ET DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES CONCERNANT LA TAXE PARAFISCALE APPLICABLE A LA BETTERAVE POUR LA CAMPAGNE 1975-1976 AU BENEFICE DU FOND NATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ; VU LA CONSTITUTION ET NOTAMMENT SON ARTICLE 55 ; LE TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE ; LE REGLEMENT N 3330/74 DU CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES EN DATE DU 19 SEPTEMBRE 1974 ; L'ORDONNANCE N 59-2 DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ; LE DECRET N 61-960 DU 24 AOUT 1961 ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; LA LOI N 77-1468 DU 30 DECEMBRE 1977 ; SUR LE MOYEN TIRE DE LA VIOLATION DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 4 ET SUIVANTS DU REGLEMENT N 3330/74 DU CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES EN DATE DU 19 DECEMBRE 1974 PORTANT ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES DANS LE SECTEUR DU SUCRE : - CONSIDERANT QUE LES DISPOSITIONS INVOQUEES PAR LA CONFEDERATION REQUERANTE SE BORNENT A PREVOIR LA FIXATION ANNUELLE D'UN PRIX MINIMAL DE LA BETTERAVE, QUE LES FABRICANTS DE SUCRE ONT L'OBLIGATION DE PAYER ; QU'IL RESULTE CLAIREMENT DE CES DISPOSITIONS QU'ELLES NE FONT PAS OBSTACLES A CE QUE LES PLANTEURS DE BETTERAVE SOIENT ASSUJETTIS AU PAIEMENT, SUR CE PRIX, D'UNE TAXE PARAFISCALE DESTINEE A L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ; SUR LE MOYEN TIRE DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 40 DU TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE : - CONS. QUE LES DISPOSITIONS DE CET ARTICLE SE PREVAUT LA CONFEDERATION REQUERANTE CONCERNENT SEULEMENT LES PRINCIPES A OBSERVER DANS LA DETERMINATION DES POLITIQUES AGRICOLES COMMUNES ET NE SONT PAS, PAR ELLES-MEMES, DIRECTEMENT APPLICABLES DANS LA LEGISLATION DES ETATS MEMBRES ; QUE, DES LORS, ELLES NE PEUVENT ETRE UTILEMENT INVOQUEES A L'APPUI DU POURVOI ; SUR LE MOYEN TIRE DE L'ABSENCE D'AUTORISATION LEGISLATIVE A LA PERCEPTION DE LA TAXE LITIGIEUSE SUR LES BASES FIXEES PAR LE DECRET ET L'ARRETE ATTAQUES : - CONS. QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 4 DE L'ORDONNANCE SUSVISEE DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES "LES TAXES PARAFISCALES SONT ETABLIES PAR DECRET EN CONSEIL D'ETAT PRIS SUR LE RAPPORT DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE INTERESSE. LA PERCEPTION DE CES TAXES AU-DELA DU 31 DECEMBRE DE L'ANNEE DE LEUR ETABLISSEMENT DOIT ETRE AUTORISEE CHAQUE ANNEE PAR UNE LOI DE FINANCES" ; QUE, SI LA LOI DE FINANCES POUR 1976 AVAIT AUTORISE LA PERCEPTION DE LA TAXE SUR LES BETTERAVES DESTINEE A L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE SUR LA BASE DES DISPOSITIONS ALORS EN VIGUEUR DU DECRET N 69-186 DU 25 FEVRIER 1969 SUSVISE, CETTE AUTORISATION NE FAISAIT PAS OBSTACLE A CE QUE, AU COURS DE L'ANNEE 1976, LE REGIME FIXE PAR CE DECRET SOIT MODIFIE ET UN NOUVEAU TAUX DE LA TAXE FIXE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS NOUVELLES AINSI EDICTEES ; QU'IL APPARTENAIT SEULEMENT AU GOUVERNEMENT DE PROVOQUER, COMME IL L'A FAIT, L'AUTORISATION PAR LE PARLEMENT, A L'OCCASION DU VOTE DE LA LOI DE FINANCES POUR 1977, DE LA PERCEPTION DE LA TAXE SUR CES NOUVELLES BASES ; SUR LE MOYEN TIRE DE LA RETROACTIVITE DU DECRET ET DE L'ARRETE ATTAQUES : - CONS. QUE, COMPTE TENU DES CONDITIONS PARTICULIERES DANS LESQUELLES S'EXERCENT LES ACTIVITES AGRICOLES, LES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES FIXANT LE REGIME APPLICABLE A UN PRODUIT AGRICOLE POUR UNE CAMPAGNE DETERMINEE DOIVENT NECESSAIREMENT PRODUIRE EFFET POUR L'ENSEMBLE DE LA CAMPAGNE CONSIDEREE ; QU'IL SUIT DE LA QUE, MEME SI ELLES NE SONT PRISES QU'AU COURS DE LA CAMPAGNE, CES DISPOSITIONS QUI COMPRENNENT NOTAMMENT LES BASES DE FIXATION ET LE TAUX D'UNE TAXE PARAFISCALE ANNUELLE ENTRENT EN VIGUEUR AU DEBUT DE CELLE-CI ; CONS. QU'IL RESULTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 DU DECRET SUSVISE DU 26 FEVRIER 1969 RELATIF AUX TAXES PARAFISCALES APPLICABLES A LA CANNE, A LA BETTERAVE, AUX SUCRES DE BETTERAVE ET DE CANNE ET A L'ALCOOL DE BETTERAVE, EDICTEES DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DEFINIE A L'ARTICLE 4 PRECITE DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959, QUE LE TAUX DE LA TAXE SUR LA BETTERAVE DESTINEE A L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE DOIT ETRE FIXE POUR CHAQUE CAMPAGNE ; CONS. QU'IL RESULTE DE L'INSTRUCTION QU'A LA DATE DU 24 JUIN 1976, A LAQUELLE SONT INTERVENUS LE DECRET ET L'ARRETE ATTAQUES, LE TAUX DE LA TAXE SUR LA BETTERAVE POUR LA CAMPAGNE 1975-1976, LAQUELLE AVAIT COMMENCE LE 1ER JUILLET 1975, N'AVAIT PAS ENCORE ETE FIXE ; QUE, DES LORS, LE GOUVERNEMENT A PU LEGALEMENT DECIDER, A L'ARTICLE 2 DU DECRET, QUE LES NOUVELLES BASES DE FIXATION DE LADITE TAXE, EDICTEES A L'ARTICLE 1ER, SERAIENT APPLICABLES "A COMPTER DE LA CAMPAGNE 1975-1976" ; QUE LES REQUERANTS NE SONT PAS FONDES A SOUTENIR QUE LES DISPOSITIONS DE CET ARTICLE 2 ET CELLES DE L'ARRETE FIXANT, SUR LES NOUVELLES BASES AINSI ARRETEES, LE TAUX DE LA TAXE APPLICABLE POUR LA CAMPAGNE 1975-1976, SONT ENTACHEES D'UNE RETROACTIVITE ILLEGALE ; [REJET] . |

**ARRET DEMOISELLE MIMEUR**

|  |
| --- |
| 18 novembre 1949 - Demoiselle Mimeur- Rec. Lebon p. 492 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 91864**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Soudet, Rapporteur M. Gazier, Commissaire du gouvernement  M. Cassin, Président    **Lecture du 18 novembre 1949**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête et le mémoire ampliatif présentés pour la demoiselle Mimeur, demeurant à Lusigny-sur-Ouche [Côte-d'Or], ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 28 juillet 1947 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 25 janvier 1947 par laquelle le ministre des Armées a rejeté la demande d'indemnité à lui adressée par la requérante pour réparation du préjudice qu'elle a subi du fait des dégâts causés par un camion militaire à l'immeuble dont elle est propriétaire à Lusigny s/ Ouche ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; Sur la responsabilité de l'Etat : Considérant que les dégâts dont la demoiselle Mimeur demande réparation ont été causés par un camion militaire dont le conducteur, le sieur Dessertenne avait perdu le contrôle et qui, heurtant violemment l'immeuble de la requérante, en a démoli un pan de mur ; Considérant que la décision en date du 25 janvier 1947, par laquelle le ministre des Armées a refusé à la requérante toute indemnité, est fondée sur ce que le camion était, lors de l'accident, utilisé par son conducteur "en dehors du service et pour des fins personnelles" et qu'ainsi "la responsabilité de celui-ci serait seule susceptible d'être recherchée pour faute lourde personnelle détachable de l'exécution du service" ; Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment des déclarations mêmes faites par le sieur Dessertenne lors de l'enquête de gendarmerie que, lorsque l'accident s'est produit, le sieur Dessertenne, qui avait reçu mission de livrer de l'essence à Mâcon, était sur le chemin du retour, mais suivait la route nationale n° 470, qui n'était pas la route directe prise par lui lors du trajet d'aller ; qu'il ne s'était ainsi détourné de cette dernière route que pour passer à Bligny-sur-Ouche, où se trouvait sa famille, c'est-à-dire pour des fins strictement personnelles ; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, si, en s'écartant de son itinéraire normal pour des raisons indépendantes de l'intérêt du service, le sieur Dessertenne a utilisé le véhicule de l'Etat pour des fins différentes de celles que comportait son affectation, l'accident litigieux survenu du fait d'un véhicule qui avait été confié à son conducteur pour l'exécution d'un service public, ne saurait, dans les circonstances de l'affaire, être regardé comme dépourvu de tout lien avec le service ; qu'il suit de là qu'alors même que la faute commise par le sieur Dessertenne revêtirait le caractère d'une faute personnelle, le ministre n'a pu valablement se prévaloir de cette circonstance, pour dénier à la demoiselle Mimeur tout droit à réparation ; Sur le montant de l'indemnité : Considérant que l'état de l'instruction ne permet pas d'évaluer le préjudice subi par la requérante ; qu'il y a lieu de la renvoyer devant le secrétaire d'Etat aux Forces armées [Guerre], pour être procédé à la liquidation, en principal et en intérêts, de l'indemnité à laquelle elle a droit, sous réserve de la subrogation de l'Etat dans les droits qui peuvent être nés au profit de l'intéressée, à l'encontre du sieur Dessertenne, en raison de cet accident ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - La décision susvisée du ministre des Armées en date du 25 janvier 1947 est annulée. Article 2 - La demoiselle Mimeur est renvoyée devant le secrétaire d'Etat aux Forces armées [Guerre] pour être procédé à la liquidation de l'indemnité à laquelle elle a droit, sous réserve qu'elle subrogera l'Etat dans les droits qui pourraient être nés au profit de la requérante à l'encontre du sieur Dessertenne. Article 3 - Cette indemnité portera intérêt au taux légal à compter du jour de la réception de la demande de la demoiselle Mimeur par le ministre des Armées. Article 4 - Les dépens sont mis à la charge de l'Etat. Article 5 - Expédition de la présente décision sera transmise au secrétaire d'Etat aux Forces armées [Guerre]. | |         Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision Dlle Mimeur, le Conseil d’État admet que la responsabilité de l’administration peut être engagée lorsque la faute personnelle de l’agent n’est pas dépourvue de tout lien avec le service.  Lorsqu’un agent de l’administration commet une faute et cause un préjudice à un administré, il doit réparer sa faute. Mais le juge administratif et le Tribunal des conflits ont progressivement admis qu’à la responsabilité personnelle des agents pour les fautes de service qu’ils commettent soit substituée la responsabilité de l’administration. Ce faisant, le juge poursuit un souci d’équité dans la mesure où il ne serait pas juste qu’un fonctionnaire assume seul les conséquences d’erreurs qu’il commet de bonne foi dans le service, mais également un objectif d’efficacité dès lors que le risque serait grand de voir l’esprit d’initiative des fonctionnaires totalement anéanti s’ils se savaient constamment exposés au risque de devoir réparer leurs erreurs professionnelles. Au demeurant, il est de l’intérêt des administrés eux- mêmes de pouvoir demander à l’administration réparation des fautes commises par les agents, ces derniers étant généralement moins solvables que la puissance publique.  Si cette jurisprudence apparaît d’une logique imparable s’agissant des fautes effectivement professionnelles, elle tire son originalité de la manière dont elle s’applique également à certaines des fautes des fonctionnaires qui ne sont pas des fautes de service et dont la décision Dlle Mimeur constitue l’aboutissement.  Selon cette jurisprudence, l’administré est en droit de demander à l’administration la réparation des fautes personnelles commises par les fonctionnaires non seulement lorsque le préjudice subi a pour origine une double faute, l’une, personelle, de l’agent, l’autre de service (hypothèse du cumul de fautes), mais également lorsque qu’une seule faute a été commise mais présente, sur certains points, les aspects d’une faute de service et sur d’autres les aspects d’une faute personnelle (hypothèse du cumul de responsabilités). Par une décision Dlle Quesnel du 21 avril 1937 (p. 413), le Conseil d’État avait également admis que la faute personnelle commise matériellement dans le service pouvait engager la responsabilité de l’administration.  Tel n’était cependant pas le cas de la faute commise par le sieur Dessertenne dont la demoiselle Mimeur demandait réparation. En effet, le sieur Dessertenne avait heurté le mur de la maison de cette dernière alors qu’il conduisait un véhicule militaire, mais s’était détourné de son itinéraire normal pour rendre visite à sa famille. Pourtant le Conseil d’État admit que la responsabilité de l’administration pouvait être engagée dans la mesure où la faute, pour personnelle qu’elle était, n’était pas dépourvue de tout lien avec le service.  Le cas des accidents survenus en raison de l’usage des armes à feu par les agents des forces de sécurité en dehors du service constitue, avec le cas des véhicules, un autre exemple classique de l’application de cette jurisprudence. C’est ainsi que la responsabilité de l’État peut être engagée en raison d’un accident mortel survenu en dehors du service, du fait de la manipulation maladroite par un agent de son arme de service (CE, ass., 26 octobre 1973, Sadoudi, p. 603). Cette solution s’explique notamment par le fait que les agents ont l’obligation de conserver leur arme à domicile. Mais cette solution ne s’étend pas au cas où l’arme du service a été utilisée par l’agent dans une intention criminelle (CE, 23 juin 1954, Dame Vve Litzler, p. 376). |

**ARRET MINISTRE DE L'AGRICULTURE c/ DAME LAMOTTE**

|  |
| --- |
| 17 février 1950 - Ministre de l’agriculture c/ Dame Lamotte - Rec. Lebon p. 110 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 86949**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Desprès, Rapporteur M. Delvolvé, Commissaire du gouvernement  M. Cassin, Président    **Lecture du 17 février 1950**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu le recours et le mémoire ampliatif présentés pour le ministre de l'agriculture, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 28 octobre 1946 et 23 février 1948 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 4 octobre 1946 par lequel le conseil de préfecture de Lyon a annulé un arrêté en date du 10 août 1944 par lequel le préfet de l'Ain avait concédé au sieur de Testa, en vertu de l'article 4 de la loi du 23 mai 1943, le domaine dit "du Sauberthier" sis commune de Montluel appartenant à la dame Lamotte née Vial ; Vu les lois du 19 février 1942 et du 23 mai 1943 ; Vu l'ordonnance du 9 août 1944 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; Considérant que, par un arrêté du 29 janvier 1941, pris en exécution de la loi du 27 août 1940, le préfet de l'Ain a concédé "pour une durée de neuf années entières et consécutives qui commenceront à courir le 1er février 1941", au sieur de Testa le domaine de Sauberthier [commune de Montluel], appartenant à la dame Lamotte, née Vial ; que, par une décision du 24 juillet 1942, le Conseil d'Etat a annulé cette concession par le motif que ce domaine "n'était pas abandonné et inculte depuis plus de deux ans" ; que, par une décision ultérieure, du 9 avril 1943, le Conseil d'Etat a annulé, par voie de conséquence, un second arrêté du préfet de l'Ain, du 20 août 1941, concédant au sieur de Testa trois nouvelles parcelles de terre, attenantes au domaine ; Considérant enfin que, par une décision du 29 décembre 1944, le Conseil d'Etat a annulé comme entaché de détournement de pouvoir un troisième arrêté, en date du 2 novembre 1943, par lequel le préfet de l'Ain "en vue de retarder l'exécution des deux décisions précitées du 24 juillet 1942 et du 9 avril 1943" avait "réquisitionné" au profit du même sieur de Testa le domaine de Sauberthier ; Considérant que le ministre de l'Agriculture défère au Conseil d'Etat l'arrêté, en date du 4 octobre 1946, par lequel le conseil de préfecture interdépartemental de Lyon, saisi d'une réclamation formée par la dame Lamotte contre un quatrième arrêté du préfet de l'Ain, du 10 août 1944, concédant une fois de plus au sieur de Testa le domaine de Sauberthier, a prononcé l'annulation de ladite concession ; que le ministre soutient que le conseil de préfecture aurait dû rejeter cette réclamation comme non recevable en vertu de l'article 4 de la loi du 23 mai 1943 ; Considérant que l'article 4, alinéa 2, de l'acte dit loi du 23 mai 1943 dispose : "L'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire" ; que, si cette disposition, tant que sa nullité n'aura pas été constatée conformément à l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine, a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire par l'article 29 de la loi du 19 février 1942 devant le conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité. Qu'il suit de là, d'une part, que le ministre de l'Agriculture est fondé à demander l'annulation de l'arrêté susvisé du conseil de préfecture de Lyon du 4 octobre 1946, mais qu'il y a lieu, d'autre part, pour le Conseil d'Etat, de statuer, comme juge de l'excès de pouvoir, sur la demande en annulation de l'arrêté du préfet de l'Ain du 10 août 1944 formée par la dame Lamotte ; Considérant qu'il est établi par les pièces du dossier que ledit arrêté, maintenant purement et simplement la concession antérieure, faite au profit du sieur de Testa, pour une durée de 9 ans "à compter du 1er février 1941", ainsi qu'il a été dit ci-dessus, n'a eu d'autre but que de faire délibérément échec aux décisions susmentionnées du Conseil d'Etat statuant au contentieux, et qu'ainsi il est entaché de détournement de pouvoir ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - L'arrêté susvisé du conseil de préfecture de Lyon du 4 octobre 1946 est annulé. Article 2 - L'arrêté du préfet de l'Ain du 10 août 1944 est annulé. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Agriculture. | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision Ministre de l’agriculture c/ Dame Lamotte, le Conseil d’État juge qu’il existe un principe général du droit selon lequel toute décision administrative peut faire l’objet, même sans texte, d’un recours pour excès de pouvoir.  La loi du 17 août 1940 avait donné aux préfets le pouvoir de concéder à des tiers les exploitations abandonnées ou incultes depuis plus de deux ans aux fins de mise en culture immédiate. C’est en application de cette loi que, par deux fois sans compter un arrêté de réquisition, les terres de la dame Lamotte avaient fait l’objet d’un arrêté préfectoral de concession. Le Conseil d’État avait annulé à chaque fois ces décisions. Par un arrêté du 10 août 1944, le préfet de l’Ain avait de nouveau concédé les terres en cause. Mais une loi du 23 mai 1943, dont le but manifeste était de contourner la résistance des juges à l’application de la loi de 1940, avait prévu que l’octroi de la concession ne pouvait "faire l’objet d’aucun recours administratif ou judiciaire". Sur le fondement de cette disposition, le juge administratif aurait dû déclarer le quatrième recours de la dame Lamotte irrecevable.  Le Conseil d’État ne retint pas cette solution en estimant, aux termes d’un raisonnement très audacieux mais incontestablement indispensable pour protéger les administrés contre l’arbitraire de l’État, qu’il existe un principe général du droit selon lequel toute décision administrative peut faire l’objet, même sans texte, d’un recours pour excès de pouvoir et que la disposition de la loi du 23 mai 1943, faute de l’avoir précisé expressément, n’avait pas pu avoir pour effet d’exclure ce recours. Le même raisonnement prévaut s’agissant du droit au recours en cassation ([CE, ass., 7 février 1947,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_d'ailleres.htm) d’Aillières, p. 50).  En application de cette jurisprudence, confirmée à plusieurs reprises, le pouvoir réglementaire ne peut jamais interdire le recours pour excès de pouvoir contre les décisions qu’il prend. Certes, en principe, le législateur, s’il le précisait, pourrait interdire le recours pour excès de pouvoir contre certaines décisions. Mais, dans le contexte normatif actuel, une telle disposition se heurterait sans doute aux stipulations du droit international relatives aux droits des individus à exercer un recours effectif contre les décisions administratives. La Cour de justice des communautés européennes en a fait un principe général du droit communautaire (15 mai 1986, Johnston, p. 1651) et l’article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales prévoit le droit à un recours effectif pour toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la Convention auraient été méconnus. Elle serait également et surtout contraire aux normes et principes de valeur constitutionnelle puisque, dans une [décision du 21 janvier 1994 (93-335 DC,](http://lexinter.net/JPTXT3/loi_portant_diverses_dispositions_en_matiere_d'urbanisme_et_de_construction.htm)p. 40), confirmée par une [décision du 9 avril 1996 (96-373 DC)](http://lexinter.net/JPTXT3/loi_organique_portant_statut_d'autonomie_de_la_polynesie_francaise.htm), le Conseil constitutionnel a rattaché le droit des individus à un recours effectif devant une juridiction en cas d’atteintes substantielles à leurs droits à l’article 16 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen qui fait partie du bloc de constitutionnalité. |

**ARRET D'AILLERES**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 79128**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Gény, Rapporteur M. Odent, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 7 février 1947**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête du sieur d'Aillières, ancien député de la Sarthe, tendant à l'annulation de la décision du jury d'honneur, en date du 25 avril 1945, qui a rejeté une demande que le requérant aurait formée en vue d'être relevé de l'inéligibilité édictée par l'ordonnance du 21 avril 1944 ; Vu les ordonnances des 21 avril 1944, 6 avril, 13 septembre et 14 octobre 1945 ; Vu la loi du 20 septembre 1946 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; Sur la compétence : Considérant qu'il résulte de l'ensemble des prescriptions législatives relatives au jury d'honneur et notamment de celles qui concernent tant sa composition et ses pouvoirs que les recours en révision dont il peut être saisi, que cet organisme a le caractère d'une juridiction qui, par la nature des affaires sur lesquelles elle se prononce, appartient à l'ordre administratif et relève à ce titre du contrôle du Conseil d'Etat statuant au contentieux ; Considérant à la vérité qu'aux termes du 3e alinéa de l'article 18 bis ajouté à l'ordonnance du 21 avril 1944 par celle du 6 avril 1945, qui était en vigueur au moment de l'introduction de la requête et dont la modification ultérieure par l'ordonnance du 13 septembre 1945 n'a d'ailleurs eu ni pour but, ni pour effet de changer sur ce point la signification, la décision du jury d'honneur "n'est susceptible d'aucun recours" ; Mais considérant que l'expression dont a usé le législateur ne peut être interprétée, en l'absence d'une volonté contraire, clairement manifestée par les auteurs de cette disposition, comme excluant le recours en cassation devant le Conseil d'Etat ; Sur la légalité de la décision attaquée : Considérant qu'en raison du caractère juridictionnel, ci-dessus reconnu à ses décisions, le jury d'honneur est tenu, même en l'absence de texte, d'observer les règles de procédure dont l'application n'est pas écartée par une disposition législative formelle, ou n'est pas incompatible avec l'organisation même de cette juridiction ; Considérant qu'en admettant que le jury d'honneur ait eu la faculté de se saisir d'office du cas du requérant dans les conditions prévues par l'ordonnance du 6 avril 1945, alors en vigueur, il ne pouvait, dans cette hypothèse, statuer valablement sans aviser l'intéressé de la procédure suivie à son égard et sans le mettre ainsi en mesure de présenter devant le jury d'honneur telles observations que de droit ; Considérant qu'il est constant que le sieur d'Aillières, qui n'avait pas présenté de demande en vue d'être relevé de l'inéligibilité, n'a, à aucun moment, été informé par le jury d'honneur de l'instance pendante devant cette juridiction ; que dès lors, la décision attaquée a été rendue sur une procédure irrégulière et que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, le requérant est fondé à en demander l'annulation ; Considérant qu'en l'état de la législation actuellement en vigueur, telle qu'elle résulte du nouvel article 18 bis de l'ordonnance du 21 avril 1944, modifié par l'ordonnance du 13 septembre 1945, "le jury d'honneur est saisi d'office du cas des intéressés" ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, de renvoyer l'affaire devant le jury d'honneur pour être statué à nouveau sur l'inéligibilité du requérant ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : La décision du jury d'honneur, en date du 25 avril 1945, est annulée. Article 2 : Le sieur d'Aillières est renvoyé devant le jury d'honneur. |

**ARRET DEHAENE**

|  |
| --- |
| **7 juillet 1950 - Dehaene -**Rec. Lebon p. 426 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 01645**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Jean Donnedieu de Vabres, Rapporteur M. Gazier, Commissaire du gouvernement  M. Cassin, Président    **Lecture du 7 juillet 1950**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée par le sieur Dehaene [Charles], chef de bureau à la Préfecture d'Indre-et-Loire, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 10 mars 1949, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler : 1° un arrêté du préfet d'Indre-et-Loire en date du 13 juillet 1948 le suspendant de ses fonctions ; 2° un arrêté du préfet d'Indre-et-Loire en date du 30 juillet 1948 lui infligeant un blâme ; Vu la Constitution de la République française ; Vu les lois du 19 octobre 1946, du 27 décembre 1947 et du 28 septembre 1948 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; En ce qui concerne la mesure de suspension : Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la mesure de suspension dont le sieur Dehaene a été frappé le 13 juillet 1948 a été rapportée le 20 juillet 1948, antérieurement à l'introduction du pourvoi ; qu'ainsi la requête est, sur ce point, sans objet ; En ce qui concerne le blâme : Considérant que le sieur Dehaene soutient que cette sanction a été prise en méconnaissance du droit de grève reconnu par la Constitution ; Considérant qu'en indiquant, dans le préambule de la Constitution, que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent", l'assemblée constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève constitue l'une des modalités, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte ; Considérant que les lois des 27 décembre 1947 et 28 septembre 1948, qui se sont bornées à soumettre les personnels des compagnies républicaines de sécurité et de la police à un statut spécial et à les priver, en cas de cessation concertée du service, des garanties disciplinaires, ne sauraient être regardées, à elles seules, comme constituant, en ce qui concerne les services publics, la réglementation du droit de grève annoncée par la Constitution ; Considérant qu'en l'absence de cette réglementation, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ; qu'en l'état actuel de la législation il appartient au gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations ; Considérant qu'une grève qui, quel qu'en soit le motif, aurait pour effet de compromettre dans ses attributions essentielles l'exercice de la fonction préfectorale porterait une atteinte grave à l'ordre public ; que dès lors le gouvernement a pu légalement faire interdire et réprimer la participation des chefs de bureau de préfecture à la grève de juillet 1948 ; Considérant qu'il est constant que le sieur Dehaene, chef de bureau à la préfecture d'Indre-et-Loire, a, nonobstant cette interdiction, fait grève du 13 au 20 juillet 1948 ; qu'il résulte de ce qui précède que cette attitude, si elle a été inspirée par un souci de solidarité, n'en a pas moins constitué une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire ; qu'ainsi le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'en lui infligeant un blâme le préfet d'Indre-et-Loire a excédé ses pouvoirs ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - La requête susvisée du sieur Dehaene est rejetée. Article 2 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Intérieur.  Précédents jurisprudentiels : Cf. Chantreau, 1950-07-07, décision semblable. Cf. Mme Lettery, 1950-07-07, décision semblable. Cf. Paulx, 1950-07-07, décision semblable. Cf. Desplanques, 1950-07-07, décision semblable. Cf. Mlle Micallef, 1950-07-07, décision semblable | |           Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision Dehaene, le Conseil d’État juge qu’en l’absence de loi applicable, il appartient aux chefs de service de réglementer le droit de grève des fonctionnaires.  Pendant une longue période, les fonctionnaires n’eurent pas le droit de faire grève. Ce n’est pas que la loi l’interdisait expressément, mais cela semblait incompatible avec les nécessités du service public et la sauvegarde de l’ordre public et de l’autorité de l’État (cf. CE, 7 août 1909, Winkell, p. 826). Le Préambule de la Constitution de 1946 avait toutefois modifié les données juridiques de cette question lorsque le Conseil d’État fut amené à se prononcer sur le blâme infligé au sieur Dehaene, chef de bureau dans une préfecture, en raison de sa participation à une grève à laquelle le ministre de l’intérieur avait interdit aux agents d’autorité de participer. Ce Préambule prévoit en effet que "le droit de grève s’exerce dans le cadre des lois qui le réglementent". Mais, s’agissant des fonctionnaires, deux lois seulement étaient intervenues, toutes deux relatives à certains personnels chargés de la sécurité intérieure.  Le Conseil d’État se trouvait donc dans une alternative juridique délicate. Admettre que cette disposition du Préambule avait une valeur normative pour le pouvoir exécutif ne faisait pas difficulté. Mais, faute pour le législateur d’avoir réglementé la matière, la Haute Assemblée ne pouvait guère qu’en rester à la jurisprudence antérieure au motif que la disposition du Préambule n’était pas applicable sans texte d’application ; ou alors admettre sans limitation l’exercice du droit de grève par les fonctionnaires. Aucune de ces solutions n’était satisfaisante : il ne fait guère de doutes que l’ordre public exige que le droit de grève des fonctionnaires soit limité ; mais, à l’inverse, la distorsion entre les droits des salariés du secteur privé et ceux des fonctionnaires devenait trop flagrante pour demeurer admissible.  Sur la suggestion de son commissaire du gouvernement, le Conseil d’État s’engagea sur une troisième voie consistant à juger qu’en l’absence de loi applicable, il appartient aux chefs de service de réglementer le droit de grève des fonctionnaires et d’organiser la nécessaire conciliation entre ce droit et la continuité du service public, que, par une décision du 25 juillet 1979, le Conseil constitutionnel a élevée au rang de principe de valeur constitutionnelle.  Sur un plan normatif, la Constitution de 1958 n’a pas changé les données de la question puisqu’elle a repris le Préambule de 1946 et que le législateur persiste, sauf par quelques textes isolés, notamment la loi du 31 juillet 1963 qui interdit certaines modalités de la grève dans les services publics et la loi du 26 juillet 1979 qui réglemente la grève des agents de la radio et de la télévision, à ne pas légiférer sur la matière. Des dispositions législatives sont toutefois intervenues pour interdire le droit de grève à certaines catégories d’agents (militaires et magistrats par exemple).  Le juge administratif fait donc régulièrement application des principes toujours valables qu’il a dégagés dans sa décision Dehaene (pour un cas récent d’application, voir [30 novembre 1998,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_rosenblatt.htm) Mme Rosenblatt et autres, T.p.987). A cette occasion, et en tenant compte des contraintes et de l’importance du service public concerné, le juge vérifie que les limites apportées au droit de grève par les chefs de service sont proportionnées aux nécessités de la sauvegarde de l’ordre public. Si les chefs de services peuvent interdire le droit de grève à certains agents d’autorité ou prévoir un service minimum, ils ne sauraient prendre des mesures trop générales ayant pour effet de rendre l’exercice du droit de grève en pratique impossible. |

**ARRET ROSENBLATTConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 183359**   
Publié aux Tables du Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **8 / 9 SSR** |

M. Olléon, Rapporteur  
M. Bachelier, Commissaire du gouvernement  
  
M. Groux, Président  
  
  
  
**Lecture du 30 novembre 1998** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu l'ordonnance du 24 octobre 1996, enregistrée au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 29 octobre 1996, par laquelle le président de la cour administrative d'appel de Bordeaux a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 81 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la requête présentée à cette cour par Mme Martine ROSENBLATT et autres ;

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux le 17 janvier 1995, présentée par Mme Martine ROSENBLATT, infirmière anesthésiste, demeurant 4, place du C.F. Pommis, à Julian (65290), Mme Françoise DOMEC, infirmière anesthésiste, demeurant 18, Lot "Les Jardins du chemin du Roy", à Tarbes (65000), Mme Françoise CAZES, infirmière anesthésiste, demeurant rue du Levant, à Bours (65460), Mme Nicole LOUIT, infirmière anesthésiste, demeurant 54, boulevard Jean Moulin, à Tarbes (65000), Mme Liliane LAFFORGUE, infirmière anesthésiste, demeurant 22, rue Joliot Curie, Résidence "Les cimes", à Tarbes (65000) et M. Serge POUYLEAU, infirmier anesthésiste, demeurant 8, rue de l'étrier, à Tarbes (65000), tendant 1°) à l'annulation du jugement du 17 novembre 1994 par lequel le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande dirigée contre la décision du 7 juin 1991 du directeur du Centre hospitalier intercommunal de Tarbes Vic-en-Bigorre modifiant le tableau du service minimum mis en place dans les salles de réveil des blocs réparatoires ainsi que leurs conclusions tendant à la condamnation du centre hospitalier à leur payer une somme de 10 000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; 2°) à l'annulation de la décision susanalysée du 7 juin 1991 et à la condamnation du Centre hospitalier à leur payer une somme de 10 000 F au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970, modifiée ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

Vu la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Maïa, Auditeur,

- les observations de la SCP Coutard, Mayer, avocat du Centre hospitalier intercommunal de Tarbes Vic-en-Bigorre,

- les conclusions de M. Bachelier, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'en raison d'une grève des infirmiers spécialisés en anesthésie et en réanimation, commencée le 21 mai 1991 et poursuivie pour une durée qualifiée d'illimitée par ses organisateurs, le directeur du Centre hospitalier intercommunal de Tarbes Vic-en-Bigorre a modifié, par la décision du 7 juin 1991, dont Mme ROSENBLATT et autres, infirmiers anesthésistes, demandent l'annulation, le tableau du service minimum mis en place dans les salles de réveil des blocs opératoires ; qu'il a ainsi prévu la présence d'un infirmier supplémentaire de 10 H à 18 H, du lundi au vendredi, à compter du lundi 10 juin 1991 ; qu'il a, par la même décision, désigné les personnels grévistes affectés à ce service minimum ;

Sur la légalité externe de la décision attaquée :

Considérant que, eu égard à son objet, cette décision n'avait pas à être précédée de la consultation de la commission médicale d'établissement et du comité technique paritaire, dans les conditions respectivement prévues par l'article 24 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970, portant réforme hospitalière, alors en vigueur, et par l'article 24 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait au directeur du centre hospitalier de consulter les organisations syndicales ;

Considérant que le fait que ces organisations n'auraient pas reçu notification de la liste nominative des agents dont la présence était indispensable et auxquels l'exercice du droit de grève était provisoirement interdit, est sans influence sur la légalité de la décision attaquée ;

Considérant que celle-ci ne constitue pas une décision individuelle défavorable, au sens de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ; qu'elle n'avait donc pas à être motivée ;

Sur la légalité interne :

Considérant qu'en indiquant, dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent", l'Assemblée constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève constitue une des modalités et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte ;

Considérant qu'au terme de l'article 10 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, ceux-ci "exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent" ; qu'en l'absence d'une telle réglementation, il revient aux chefs de services, responsables du bon fonctionnement des services placés sous leur autorité, de fixer euxmêmes, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue des limitations à apporter au droit de grève en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ou aux besoins essentiels de la Nation ;

Considérant qu'à la date à laquelle le directeur du Centre hospitalier intercommunal de Tarbes Vic-en-Bigorre a décidé d'accroître d'une personne les effectifs nécessaires à la continuité du service dans les salles de réveil des blocs opératoires, la grève de durée illimitée des infirmiers spécialisés en anesthésie et en réanimation, était commencée depuis dix-huit jours ; que, eu égard à ces circonstances, la décision prise par le directeur du centre hospitalier, en vue d'assurer l'indispensable continuité du service, n'a pas porté une atteinte excessive au droit de grève des infirmiers spécialisés en anesthésie et en réanimation, en fixant à trois, au lieu de cinq ou six en temps normal, le nombre de ceux qui devaient être présents dans les salles de réveil des blocs opératoires durant la journée ; que, pour déterminer les effectifs jugés ainsi nécessaires, le directeur a pu légalement prendre en compte l'ensemble des besoins des blocs opératoires et non seulement celui des urgences ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mme ROSENBLATT et autres ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la décision du directeur du Centre hospitalier intercommunal de Tarbes-Vic-en-Bigorre du 7 juin 1991 ;

Considérant que les dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce que le Centre hospitalier intercommunal de Tarbes Vic-en-Bigorre, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamné à payer à Mme ROSENBLATT et autres la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

**DECIDE :**

Article 1er : La requête de Mme ROSENBLATT et autres est rejetée.  
Article 2 : La présente décision sera notifiée à Mme Martine ROSENBLATT, à Mme Françoise DOMEC, à Mme Françoise CAZES, à Mme Nicole LOUIT, à Mme Liliane LAFFORGUE, à M. Serge POUYLEAU, au Centre hospitalier intercommunal de Tarbes Vic-en-Bigorre et au ministre de l'emploi et de la solidarité.

Précédents jurisprudentiels : 1. Rappr., Section, 1997-03-17, Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière, p. 90. 2. Cf., avec une solution d'espèce contraire, 1976-01-07, Centre hospitalier régional d'Orléans, p. 10

**ARRETS LARUELLE ET DELVILLE**

|  |
| --- |
| 28 juillet 1951 - Laruelle et Delville |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 01074**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Ribas, Rapporteur M. Agid, Commissaire du gouvernement  M. Cassin, Président    **Lecture du 28 juillet 1951**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée pour le sieur Laruelle demeurant à Paris, 6 rue Félix Terrier [20e], ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 3 février 1949, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 3 décembre 1948 par lequel le ministre des Anciens combattants et victimes de la guerre l'a constitué débiteur envers le Trésor d'une somme de 140.773 francs ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; Sur la responsabilité encourue par le sieur Laruelle : Considérant que, si les fonctionnaires et agents des collectivités publiques ne sont pas pécuniairement responsables envers lesdites collectivités des conséquences dommageables de leurs fautes de service, il ne saurait en être ainsi quand le préjudice qu'ils ont causé à ces collectivités est imputable à des fautes personnelles, détachables de l'exercice de leurs fonctions ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Laruelle, sous-officier du corps des assimilés spéciaux de rapatriement, lorsqu'il a renversé, le 15 juin 1945, la dame Marchand sans qu'aucune faute puisse être relevée à la charge de la victime, utilisait en dehors du service, pour des fins personnelles, la voiture militaire dont il était le conducteur ; qu'il a ainsi commis une faute personnelle de nature à engager envers l'Etat sa responsabilité pécuniaire ; Considérant que la décision qui a été rendue par le Conseil d'Etat le 12 mars 1948 sur l'action intentée contre l'Etat par la dame Marchand et qui mentionne d'ailleurs les faits susrelatés, n'a pas effet de chose jugée en ce qui concerne le litige qui s'est élevé ultérieurement entre l'Etat et le sieur Laruelle ; Considérant, enfin, que, si, comme l'a constaté la décision du Conseil d'Etat du 12 mars 1948, l'autorité militaire n'avait pas pris des mesures suffisantes pour assurer le contrôle de la sortie des voitures gardées dans le garage et si le Conseil a, pour ce motif, condamné l'Etat à réparer entièrement le préjudice subi par la dame Marchand, il ressort des pièces versées au dossier que la faute du service public a été provoquée par les manoeuvres auxquelles s'est livré le requérant afin d'induire en erreur le gardien des véhicules de l'armée ; que, dans les circonstances de l'affaire, le sieur Laruelle ne saurait se prévaloir de l'existence de la faute du service public, engageant la responsabilité de l'Etat envers la victime, pour soutenir que la responsabilité pécuniaire qu'il a personnellement encourue à l'égard de l'Etat se trouve atténuée ; Sur le montant de la somme due à l'Etat par le requérant : Considérant que la somme de 140.773 francs mise à la charge du sieur Laruelle par l'arrêté attaqué correspond à l'indemnité payée par l'Etat à la dame Marchand en exécution de la décision précitée du Conseil d'Etat et aux dépens exposés lors de cette instance ; que par suite le ministre des Anciens combattants et victimes de la guerre était fondé à demander au sieur Laruelle le remboursement de la totalité de ladite somme ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - La requête susvisée du sieur Laruelle est rejetée. Article 2 - Le sieur Laruelle supportera les dépens. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre des Anciens combattants et victimes de la guerre. | |      |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 04032**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Brocas, Rapporteur M. Chardeau, Commissaire du gouvernement  M. Cassin, Président    **Lecture du 28 juillet 1951**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par le sieur Delville demeurant 4 rue Marcellin Berthelot à Saint-Pol-sur-Mer [Nord], ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 24 août et 8 octobre 1949 et tendant à ce qu'il plaise au conseil annuler une décision en date du 12 avril 1949 par laquelle le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme a rejeté la demande d'une indemnité de 600.000 francs formée par le requérant pour réparation du préjudice qu'il a subi du fait d'une condamnation prononcée à son encontre par les tribunaux judiciaires, à raison d'un accident causé par un camion de l'Administration dont il était chauffeur ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; Considérant que, si, au cas où un dommage a été causé à un tiers par les effets conjugués de la faute d'un service public et de la faute personnelle d'un agent de ce service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice subi soit à l'administration, devant les juridictions administratives, soit à l'agent responsable, devant les tribunaux judiciaires, la contribution finale de l'administration et de l'agent à la charge des réparations doit être réglée par le juge administratif compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives constatées dans chaque espèce ; Considérant que le sieur Delville, employé au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme en qualité de chauffeur, a été condamné définitivement par les tribunaux judiciaires à payer la somme de 170.771 francs 40 au sieur Caron en réparation de l'intégralité des dommages subis par ce dernier du fait d'un accident causé le 20 février 1947 par un camion de l'administration, que conduisait le requérant ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que cet accident est imputable tout à la fois et dans une égale mesure, d'une part, à l'état d'ébriété du sieur Delville, faute qui dans les circonstances de l'affaire constituait une faute personnelle caractérisée, et d'autre part au mauvais état des freins du camion, constituant une faute à la charge de l'Etat ; que, dès lors le sieur Delville est fondé à demander à l'Etat le remboursement de la moitié des indemnités dont il est débiteur envers le sieur Caron, soit d'une somme de 85.385 francs 70, avec intérêts au taux légal à compter du jour de la réception de sa demande d'indemnité par le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que le refus du ministre de payer ladite indemnité au sieur Delville n'est pas le fait d'une mauvaise volonté systématique ; qu'ainsi le sieur Delville n'est pas fondé à réclamer des dommages-intérêts compensatoires ; Considérant enfin que, s'étant rendu coupable d'une faute personnelle, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le requérant n'est pas fondé à demander à l'Etat le remboursement de tout ou partie des frais qu'il a exposés devant les tribunaux judiciaires pour défendre à l'action du sieur Caron ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - La décision susvisée du ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme en date du 12 avril 1949 est annulée. Article 2 - L'Etat paiera au sieur Delville la somme de 85.385 francs 70, laquelle portera intérêt au taux légal à compter du 16 mars 1949. Article 3 - Le surplus de la requête du sieur Delville est rejeté. Article 4 - Les dépens sont mis à la charge de l'Etat. Article 5 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme. | |           Analyse du Conseil d'Etat  Par les arrêts *Laruelle et Delville*, le Conseil d’État a admis la possibilité pour l’administration d’exercer une action récursoire contre son agent lorsqu’elle a été condamnée au versement de dommages et intérêts à raison d’une faute commise par lui et, de façon réciproque, la possibilité pour un agent d’être remboursé par l’administration d’une partie des sommes au paiement desquelles il a été condamné, en cas de partage de responsabilité.  Dans la première affaire, un sous-officier, M. Laruelle, avait causé un accident en utilisant à des fins personnelles la voiture militaire dont il était le conducteur. La victime avait obtenu du juge administratif la condamnation de l’État à réparer le préjudice subi, à raison de la faute de service commise par l’autorité militaire en ne prenant pas les mesures suffisantes pour contrôler la sortie des voitures. Le ministre des anciens combattants et victimes de la guerre avait ensuite pris un arrêté constituant l’agent débiteur envers le trésor d’une somme correspondant à l’indemnité payée par l’État en exécution de la décision de justice et M. Laruelle demandait au juge l’annulation de cet arrêté. Le Conseil d’État jugea à cette occasion que les agents publics sont pécuniairement responsables envers leur administration quand le préjudice qu’ils lui ont causé est imputable à des fautes personnelles. En l’espèce, en utilisant la voiture militaire à des fins personnelles, M. Laruelle avait commis une telle faute. Il ne pouvait se prévaloir de la faute du service public pour obtenir l’atténuation de sa propre responsabilité, dès lors que ce défaut de surveillance avait été provoqué par les manoeuvres auxquelles il s’était livré afin d’induire en erreur le gardien des véhicules de l’armée. C’était donc à bon droit que le ministre avait demandé à M. Laruelle le remboursement de la totalité de l’indemnité à laquelle l’État avait été condamné.  Cette décision est une conséquence logique de l’évolution de la jurisprudence qui avait admis dans des cas de plus en plus fréquents que la faute personnelle d’un agent engage, à l’égard de la victime, non seulement la responsabilité de cet agent, mais également celle de l’administration (voir 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier*, p. 761). Une telle solution protège les victimes contre l’insolvabilité éventuelle des agents publics. Toutefois, il ne fallait pas qu’elle conduise à une complète irresponsabilité des fonctionnaires pour les fautes, mêmes personnelles, qu’ils pouvaient commettre. C’est pourquoi l’arrêt *Laruelle* renverse la jurisprudence*Poursines* (28 mars 1924, p. 357) qui faisait obstacle à ce que l’administration se retourne contre l’agent fautif. Désormais, le juge admet que l’administration qui a indemnisé les victimes des conséquences des fautes personnelles de ses agents puisse se retourner contre ses agents.  L’arrêt *Delville* constitue le corollaire de l’arrêt *Laruelle* : dans cette seconde affaire, M. Delville, employé comme chauffeur au ministère de la reconstruction et de l’urbanisme, avait été condamné par les tribunaux judiciaires à réparer l’intégralité des dommages subis par la victime d’un accident qu’il avait causé en conduisant un camion de l’administration. Toutefois, l’accident était imputable à la fois, et dans une égale mesure, à l’état d’ébriété dans lequel il se trouvait, constituant une faute personnelle, et au mauvais état des freins du camion, constituant une faute à la charge de l’État. Dans ces conditions, le Conseil d’État jugea que M. Delville était fondé à demander à l’État le remboursement de la moitié des indemnités qu’il avait été condamné à payer. Ainsi, dans le cas où un dommage a été causé par les effets conjugués de la faute d’un service public et de la faute personnelle d’un agent de ce service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice soit à l’administration, devant le juge administratif, soit à l’agent, devant le juge judiciaire. Mais la répartition de l’indemnité entre l’administration et l’agent doit être réglée, sous le contrôle du juge administratif, en fonction de l’existence et de la gravité des fautes respectives constatées. L’agent condamné par le juge judiciaire peut donc se retourner contre l’administration pour obtenir le remboursement partiel de l’indemnité en cas de partage de responsabilité. On peut ajouter que, dans le cas où un agent public a été poursuivi par un tiers pour faute de service et où aucune faute personnelle détachable de l’exercice de ses fonctions ne lui est imputable, la collectivité publique a même l’obligation, à défaut d’avoir élevé le conflit d’attribution entre les deux ordres de juridiction, de le couvrir de l’intégralité des condamnations civiles prononcées contre lui. Ce principe, affirmé par la jurisprudence (Section 26 avril 1963,*Centre hospitalier de Besançon,* p. 243), a été repris, pour les fonctionnaires, par l’article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. |

**ARRET BAREL**

|  |
| --- |
| **28 mai 1954 - Barel**- Rec. Lebon p. 308 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 28238 28493 28524 30237 30256**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Heumann, Rapporteur M. Letourneur, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 28 mai 1954**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu 1°] La requête présentée par le sieur Barel, demeurant à Nice, avenue du docteur Moriez, ladite requête enregistrée le 25 septembre 1953 sous le n° 28238 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre du directeur de l'Ecole nationale d'administration en date du 3 août 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ; Vu 2°] La requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par le sieur Guyader, demeurant à Saint-Servais [Côtes-du-Nord], ladite requête et ledit mémoire enregistrés les 1er octobre 1953 et 27 février 1954 sous le n° 28493 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre du directeur de l'Ecole nationale d'administration du 3 août 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ; Vu 3°] La requête présentée par le sieur Fortuné, demeurant à Paris, 219 rue du Faubourg Saint-Honoré, ladite requête enregistrée le 1er octobre 1953 sous le n° 28524 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre du directeur de l'Ecole nationale d'administration en date du 3 août 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ; Vu 4°] La requête présentée par le sieur Bedjaoui, demeurant à Grenoble, 3 rue de la République, ladite requête enregistrée le 23 octobre 1953 sous le n° 30237 du secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre au directeur de l'Ecole nationale d'administration du 7 septembre 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ; Vu 5°] La requête présentée par le sieur Lingois, demeurant à Paris, 65 rue de Rennes, ladite requête enregistrée le 24 octobre 1953 sous le n° 30256 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 24 octobre 1953 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre du directeur de l'Ecole nationale d'administration du 3 août 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ; Vu la Constitution de la République française du 27 octobre 1946 ; Vu l'ordonnance du 9 octobre 1945 ; les décrets des 9 octobre 1945 et 13 janvier 1950 ; Vu l'arrêté du Président du conseil des ministres du 29 mars 1952 ; Vu le décret du 18 juillet 1953 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; le décret du 30 septembre 1953 ; Considérant que les requêtes susvisées présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ; Sur les interventions : Considérant que les groupements intervenants ont intérêt à l'annulation des décisions attaquées ; que, dès lors, leurs interventions sont recevables ; Sur la légalité des décisions attaquées : Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois ; Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 13 janvier 1950, modifiant le décret du 9 octobre 1945 relatif à l'Ecole nationale d'administration, "les conditions générales d'admission au concours, le nombre des places mises au concours, la date d'ouverture des épreuves et la liste des candidats admis à y prendre part sont fixés par arrêtés du Président du Conseil" ; que, par décret du 18 juillet 1953, le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a été chargé d'exercer les attributions conférées au Président du Conseil par les décrets susvisés des 9 octobre 1945 et 13 janvier 1950 ; Considérant que, s'il appartient au secrétaire d'Etat, chargé par les textes précités d'arrêter la liste des candidats admis à concourir, d'apprécier, dans l'intérêt du service, si les candidats présentent les garanties requises pour l'exercice des fonctions auxquelles donnent accès les études poursuivies à l'Ecole nationale d'administration et s'il peut, à cet égard, tenir compte de faits et manifestations contraires à la réserve que doivent observer ces candidats, il ne saurait, sans méconnaître le principe de l'égalité de l'accès de tous les Français aux emplois et fonctions publics, écarter de ladite liste un candidat en se fondant exclusivement sur ses opinions politiques ; Considérant que les requérants, auxquels le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a, par les décisions attaquées, refusé l'autorisation de prendre part au concours ouvert en 1953 pour l'admission à l'Ecole nationale d'administration, soutiennent qu'ils n'ont été éliminés de la liste des candidats arrêtée par ledit secrétaire d'Etat qu'à raison des opinions politiques qui leur ont été imputées ; qu'ils se prévalent à l'appui de leur allégation de circonstances et de faits précis constituant des présomptions sérieuses ; que, néanmoins, le secrétaire d'Etat, dans ses observations sur les pourvois, s'il a contesté la portée des circonstances et faits susmentionnés, s'est borné à indiquer, en outre, qu'il appartenait au Conseil d'Etat de rechercher parmi les pièces versées aux dossiers celles qui lui permettaient de dégager les motifs des décisions prises et s'est ainsi abstenu de faire connaître le motif de ses décisions. Qu'en cet état de la procédure la Section du Contentieux, chargée de l'instruction des requêtes, usant du pouvoir qui appartient au Conseil d'Etat d'exiger de l'administration compétente la production de tous documents susceptibles d'établir la conviction du juge et de permettre la vérification des allégations des requérants a, par délibération du 19 mars 1954, demandé au secrétaire d'Etat la production des dossiers constitués au sujet de la candidature de chacun des requérants ; qu'en ce qui concerne les sieurs Barel et Bedjaoui, aucune suite n'a été donnée par le secrétaire d'Etat à cette demande ; que, s'agissant des sieurs Guyader, Fortuné et Lingois, la Section du Contentieux a, en réponse à une lettre du secrétaire d'Etat en date du 13 mai 1954 concernant ces trois candidats, précisé que les dossiers dont le Conseil d'Etat réclamait la communication comprennent l'ensemble des pièces, rapports et documents au vu desquels les décisions attaquées ont été prises. Qu'il n'a pas été satisfait à cette dernière demande par les productions faites le 25 mai 1954 ; qu'il ressort de l'ensemble des circonstances susrelatées de l'affaire que le motif allégué par les auteurs des pourvois doit être regardé comme établi ; que, dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que les décisions déférées au Conseil d'Etat reposent sur un motif entaché d'erreur de droit et, par suite, à en demander l'annulation pour excès de pouvoir ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - Les interventions susvisées sont admises. Article 2 - Les décisions du secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil notifiées le 3 août 1953 aux sieurs Barel, Guyader, Fortuné et Lingois et la décision du même secrétaire d'Etat notifiée le 7 septembre 1953 au sieur Bedjaoui sont annulées. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil. | |           ***Analyse  du Conseil d'Etat***  Par décisions des 3 et 7 août 1953, le secrétaire d’État à la présidence du conseil refusa cinq candidatures au concours d’entrée de l’Ecole nationale d’administration. Quelques jours plus tard, la presse publiait un communiqué d’après lequel un membre du cabinet du secrétaire d’État avait déclaré que le gouvernement ne voulait accepter aucun candidat communiste à l’E.N.A. Les cinq intéressés saisirent le Conseil d’État de recours en annulation, en soutenant que l’autorisation de concourir leur avait été refusée uniquement en raison des opinions politiques qui leur avaient été imputées.  Le juge administratif considérait traditionnellement que des candidats, même s’ils remplissaient les conditions législatives et réglementaires, n’avaient pas de droit à concourir, et qu’il appartenait au ministre d’écarter, dans l’intérêt du service, ceux qu’il estimait incapables de remplir la fonction "selon l’esprit et le but en vue desquels la loi l’a instituée". Ce pouvoir était soumis au contrôle minimum de l’erreur de droit, de l’inexactitude matérielle et du détournement de pouvoir.  Par l’affaire Barel, le Conseil d’État a jugé que l’administration peut, pour apprécier dans l’intérêt du service si les candidats présentent les garanties requises pour l’exercice des fonctions auxquelles l’E.N.A. donne accès, tenir compte de faits et de manifestations contraires à la réserve que doivent observer ces candidats. En revanche, elle ne saurait, sans méconnaître le principe de l’égalité d’accès de tous les Français aux emplois et fonctions publics, inscrit dans la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, écarter quelqu’un de la liste des candidats en se fondant exclusivement sur ses opinions politiques. Le Conseil d’État a ainsi refusé de traiter l’opinion communiste comme différente d’une autre opinion politique et de considérer que l’appartenance au parti communiste serait incompatible avec l’appartenance à la fonction publique, contrairement à la position prise à l’époque par certaines démocraties occidentales. Ce faisant, il confirmait avec éclat sa jurisprudence classique sur la liberté d’opinion des fonctionnaires, qui n’est qu’une application particulière de l’alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946, selon lequel "nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions et de ses croyances".  Par la suite, le Conseil d’État a renforcé son contrôle sur les décisions de refus d’admission à concourir, exerçant un contrôle normal qui l’amène à censurer toute erreur dans la qualification juridique des faits (Section 10 juin 1983, *Raoult* , p. 251).  La décision du 28 mai 1954 est également remarquable en ce qu’elle précise les règles relatives à la charge de la preuve et les pouvoirs d’instruction du juge administratif. La procédure d’instruction devant la juridiction administrative a un caractère inquisitoire ; le demandeur n’a pas la charge de la preuve mais doit seulement se montrer précis et réunir, à l’appui de ses allégations, tous les moyens de preuve dont il peut disposer. Le juge peut rejeter comme telle une requête trop imprécise ; il se doit en revanche d’ordonner des mesures d’instruction pour compléter le dossier lorsque la requête comporte un ensemble de présomptions sérieuses. En l’espèce, le Conseil d’État, considérant que les requérants se prévalaient à l’appui de leur allégation de circonstances et de faits précis constituant de telles présomptions, a fait usage de son pouvoir d’exiger de l’administration la production de tous documents susceptibles d’établir la conviction du juge pour demander la production des dossiers constitués sur la candidature de chacun des requérants. Il a ensuite déduit du refus de l’administration de déférer à cette demande et de l’ensemble des circonstances de l’affaire que l’allégation des requérants, quant au motif du refus qui leur avait été opposé, devait être regardée comme établie. |

**ARRET EPOUX BERTIN**

|  |
| --- |
| 20 avril 1956 - Epoux Bertin et ministre de l’agriculture c/ consorts Grimouard |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 98637**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Section** |   M. Fournier, Rapporteur M. Long, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 20 avril 1956**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur et la dame Bertin demeurant 33 rue Gambetta à Meaux [Seine-et-Marne], ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 2 août 1948 et le 26 janvier 1952, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 1er juin 1949 par laquelle le ministre des Anciens Combattants et Victimes de la Guerre a refusé de leur verser une somme de 1.009.800 francs ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; le décret du 30 septembre 1953 ; Sur la compétence : Considérant qu'il résulte de l'instruction que, par un contrat verbal passé avec l'administration le 24 novembre 1944, les époux Bertin s'étaient engagés, pour une somme forfaitaire de 30 francs par homme et par jour, à assurer la nourriture des ressortissants soviétiques hébergés au centre de rapatriement de Meaux en attendant leur retour en Russie ; que ledit contrat a eu pour objet de confier, à cet égard, aux intéressés l'exécution même du service public alors chargé d'assurer le rapatriement des réfugiés de nationalité étrangère se trouvant sur le territoire français ; que cette circonstance suffit, à elle seule, à imprimer au contrat dont s'agit le caractère d'un contrat administratif ; qu'il suit de là que, sans qu'il soit besoin de rechercher si ledit contrat comportait des clauses exorbitantes du droit commun, le litige portant sur l'existence d'un engagement complémentaire à ce contrat, par lequel l'administration aurait alloué aux époux Bertin une prime supplémentaire de 7 francs 50 par homme et par jour en échange de l'inclusion de nouvelles denrées dans les rations servies, relève de la compétence de la juridiction administrative ; Au fond : Considérant que les époux Bertin n'apportent pas la preuve de l'existence de l'engagement complémentaire susmentionné ; que, dans ces conditions, ils ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision en date du 1er juin 1949 par laquelle le Ministre des Anciens Combattants et Victimes de la Guerre a refusé de leur verser le montant des primes supplémentaires qui auraient été prévues audit engagement ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - La requête susvisée des époux Bertin est rejetée. Article 2 - Les époux Bertin supporteront les dépens. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre des Anciens Combattants. | |             Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision Epoux Bertin, le Conseil d’État juge qu’un contrat est administratif dès lors qu’il a pour objet de confier au cocontractant l’exécution même du service public. Par la décision ministre de l’agriculture c/ consorts Grimouard, il qualifie de travaux publics des travaux accomplis grâce à des fonds privés sur des biens privés, mais qui constituent l’objet même d’un service public.  Ces deux décisions ont renouvelé de manière décisive les notions de contrat administratif et de travaux publics, sur lesquelles des jurisprudences antérieures avaient jeté des incertitudes.  La première de ces affaires posait la question de savoir si le contrat verbal par lequel, en novembre 1944, les Epoux Bertin avaient accepté de nourrir les ressortissants soviétiques qui se trouvaient hébergés dans le centre de rapatriement de Meaux était un contrat administratif. Le second litige était relatif à des dégâts causés par une entreprise à des terrains et des bois de particuliers à l’occasion d’opérations de reboisement menées, dans un cadre contractuel, par l’administration des eaux et forêts sur des propriétés privées. La question était de savoir si les travaux en cause pouvaient être qualifiés de travaux publics.  Par une [décision du 31 juillet 1912](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_societe_des_granits_porphyroides_des_vosges.htm)(CE, Société des granits porphyroïdes des Vosges, p. 909), le Conseil d’État avait semblé poser deux conditions à l’existence d’un [contrat administratif,](http://lexinter.net/JPTXT2/contrats_administratifs.htm) outre celle quasiment toujours exigée relative à la présence parmi les cocontractants d’au moins une personne publique, à savoir la participation du cocontractant à l’exécution du service public et la présence dans le [contrat de clauses exorbitantes du droit commun.](http://lexinter.net/JPTXT2/clause_exorbitante_de_droit_commun.htm) Or, le contrat passé entre le chef du centre de rapatriement et les Epoux Bertin ne comportait aucune de ces clauses : il s’agissait d’un contrat des plus banals qui n’était même que verbal.  Sur la suggestion de son commissaire du gouvernement, M. Long, le Conseil d’État revint sur les incertitudes de la jurisprudence des granits, qui d’ailleurs n’était pas retenue dans tous les cas, et jugea qu’un contrat est administratif dès lors qu’il a pour objet de confier au cocontractant l’exécution même du service public, ce qui était évidemment le cas d’espèce dans la mesure où le rapatriement de ressortissants étrangers figurait sans aucun doute au nombre des missions les plus traditionnelles de l’État. L’intérêt de cette solution réside dans le fait que l’administration, lorsqu’elle confie l’exécution même du service public, doit pouvoir user des prérogatives que confère par lui-même le caractère administratif du contrat, sans qu’il soit besoin d ’inscrire ces prérogatives dans ce contrat. Ce faisant le Conseil d’État en revenait à une jurisprudence antérieure ([4 mars 1910,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_therond.htm) Thérond, p. 193).  La solution Epoux Bertin, pour décisive qu’elle soit, n’exclut pas pour autant l’hypothèse qu’un contrat soit administratif s’il contient des [clauses exorbitantes du droit commun.](http://lexinter.net/JPTXT2/clause_exorbitante_de_droit_commun.htm) Si la condition n’est plus nécessaire, elle demeure suffisante. Par ailleurs, si la seule circonstance qu’un contrat porte sur l’exécution du service public suffit pour qualifier le contrat d’administratif, tel n’est pas le cas d’un contrat qui se borne à prévoir la simple participation du cocontractant au service public. La distinction est souvent très subtile.  Un critère identique fut adopté s’agissant de la notion de travaux publics, laquelle est susceptible d’être retenue pour qualifier des travaux accomplis grâce à des fonds privés sur des biens privés, dès lors que ces travaux constituent l’objet même d’un service public. Tel était le cas des opérations de reboisement dont le législateur, par la loi du 30 septembre 1946, avait souhaité la mise en oeuvre en vue du développement et de la mise en valeur de la forêt française. Le Conseil d’État confirmait une jurisprudence du Tribunal des conflits antérieure de quelques mois ([28 mars 1955](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_effimieff.htm), Effimieff, p. 617).  En vertu de cette jurisprudence, doivent être regardés comme des travaux publics les travaux qui sont soit exécutés pour une personne publique dans un but d’utilité générale, soit exécutés par une personne publique dans le cadre d’une mission de service public.  Au-delà de leur portée pratique, qui demeure d’actualité, ces deux décisions ont été regardées par la doctrine comme marquant le renouveau de la notion de service public dans la mesure où celui-ci redevenait le paradigme essentiel permettant d’effectuer la distinction entre ce qui relève du droit privé et ce qui relève du droit public. Or, cette équation avait pu sembler remise en cause par les jurisprudences qui avaient reconnu la possibilité de gérer le service public dans les conditions du droit privé. |

**ARRET MINISTRE DE L'AGRICULTURE c/CONSORTS GRIMOUARDConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 33961**   
Publié au Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **Section** |

M. Fournier, Rapporteur  
M. Long, Commissaire du gouvernement  
  
  
  
  
  
**Lecture du 20 avril 1956** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu le recours sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le ministre de l'Agriculture, ledit recours et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 17 décembre 1954 et 28 janvier 1955 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un jugement en date du 29 septembre 1954 par lequel le Tribunal administratif de Poitiers a déclaré l'Etat et le sieur Fumeron solidairement responsables des dommages provoqués par un incendie né au cours d'opérations de reboisement ; Vu la loi du 28 pluviôse an VIII ; Vu la loi du 30 septembre 1946, le décret du 3 avril 1947 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; le décret du 30 septembre 1953 ;  
Considérant que, par des contrats en date des 26 avril et 11 mai 1951, l'Etat Français s'est engagé, dans le cadre des dispositions du décret du 3 mars 1947, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 30 septembre 1946, à effectuer des travaux de reboisement sur des terrains appartenant aux dames de la Chauvelais et de la Villemarqué et situés sur le territoire des communes de Chènevelles, Monthoiron et Senillé [Vienne] ; que, le 5 juillet 1952, à la suite d'un retour de flamme survenu dans le tuyau d'échappement d'un tracteur appartenant au sieur Fumeron, entrepreneur chargé des travaux, un incendie s'est allumé et a ravagé non seulement des terrains visés aux contrats susmentionnés, mais encore des bois appartenant tant aux dames de la Chauvelais et de la Villemarqué qu'à d'autres propriétaires ; que le recours du Ministre de l'Agriculture tend à l'annulation du jugement, en date du 29 septembre 1954, par lequel le Tribunal Administratif de Poitiers a déclaré l'Etat et l'entrepreneur solidairement responsables des dommages causés par ledit incendie ;  
Sur la compétence : Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 30 septembre 1946 "le Ministre de l'Agriculture est chargé de la reconstitution de la forêt française, selon les modalités fixées par des règlements d'administration publique, en vue de l'organisation des travaux de boisement et de reboisement, de la mise en valeur et de la conservation des terrains boisés, de la meilleure utilisation des produits de la forêt et, en général, de tout ce qui a pour but d'accroître les ressources forestières, de faciliter l'écoulement des produits forestiers et de mieux satisfaire les besoins de la population" ; qu'il résulte tant de ces prescriptions que de l'ensemble des dispositions de ladite loi et, notamment, de la faculté qu'elle a donnée aux règlements d'administration publique prévus pour son application d'imposer aux propriétaires certaines obligations pour leur exécution, ainsi que de la création d'un fonds forestier national alimenté par des taxes, que le législateur a entendu créer, pour les fins ci-dessus mentionnées, un service public, préposé tant à la conservation, au développement et à la mise en valeur de la forêt française qu'à l'utilisation et à l'écoulement de ses produits dans les conditions les plus conformes à l'intérêt national. Que les opérations de boisement ou de reboisement entreprises par l'administration des eaux et forêts sur des terrains privés, en vertu de contrats passés par elle avec les propriétaires de ces terrains, telles qu'elles sont prévues par les articles 5, 8 et suivants du règlement d'administration publique du 3 mars 1947, qui soumet les terrains en question au régime forestier jusqu'au remboursement complet du montant des dépenses engagées, constituent l'une des modalités de l'exécution même de ce service ; qu'il suit de là que, malgré la circonstance que les terrains où s'effectuent ces opérations ne sont pas destinés à devenir la propriété de l'Etat et que les dépenses engagées par lui sont récupérées sur le produit de l'exploitation, lesdites opérations ont le caractère de travaux publics et que, quelle que puisse être la nature des stipulations incluses dans les contrats dont s'agit, ceux-ci tiennent de leur objet même le caractère de contrats administratifs. Qu'ainsi le Ministre de l'Agriculture n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif s'est reconnu compétent en la cause pour statuer sur les demandes d'indemnité présentées contre l'Etat, en sa qualité de maître de l'oeuvre, ainsi que contre l'entrepreneur chargé par lui des travaux, tant par les signataires des contrats ci-dessus mentionnés que par d'autres propriétaires ;  
Sur le droit à indemnité : Considérant qu'en ce qui concerne lesdits propriétaires, qui ne se trouvent pas, à l'égard de l'Etat, dans une situation contractuelle et qui ont ainsi la qualité de tiers par rapport aux travaux publics litigieux, la responsabilité de l'Etat se trouve engagée envers eux sans qu'ils aient à faire d'autre preuve que celle de la relation de cause à effet entre le travail public dont s'agit et le préjudice invoqué ; qu'il résulte des affirmations des propriétaires intéressés, confirmées ou non contestées par l'administration, qu'au moment où l'incendie qui a causé le préjudice a pris naissance, le tracteur du sieur Fumeron se trouvait sur le chemin rural desservant les terrains à reboiser, en bordure desdits terrains ; que ledit sieur Fumeron lui-même parcourait ces terrains afin de déterminer les conditions d'exécution du travail de débroussaillage qu'il s'apprêtait à entreprendre ; qu'il suit de là que le préjudice dont s'agit se rattache à la réalisation des opérations de reboisement ; qu'il en est de même en ce qui concerne le préjudice causé aux signataires des contrats ci-dessus indiqués, quant aux terrains qui ne faisaient pas l'objet des travaux de reboisement en cours ;  
Considérant, en ce qui concerne les terrains faisant l'objet desdits travaux, qu'il résulte de l'instruction que les dommages litigieux sont uniquement dus au fait qu'aucune des mesures de sécurité exigées notamment par la saison où s'exécutait le reboisement n'a été prescrite par l'administration ou prise par le sieur Fumeron ; que ce fait constitue un manquement aux obligations résultant des contrats susmentionnés ;  
Considérant que de tout ce qui précède il résulte que c'est à bon droit que le tribunal administratif a déclaré l'Etat solidairement responsable des dommages causés tant à ses co-contractants qu'aux autres propriétaires par l'incendie susmentionné ;

**DECIDE :**

DECIDE : Article 1er - Le recours susvisé du Ministre de l'Agriculture est rejeté. Article 2 - L'Etat supportera les dépens exposés devant le Conseil d'Etat. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au secrétaire d'Etat à l'Agriculture.

**ARRET EFFIMIEFF**

|  |  |
| --- | --- |
| **Tribunal des conflits statuant  au contentieux  N° 01525**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | |  |   M. Lagarde, Rapporteur M. Guionin, Commissaire du gouvernement  M. Latournerie, Président    **Lecture du 28 mars 1955**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu l'arrêté en date du 7 juillet 1954 par lequel le préfet du Var a élevé le conflit d'attribution dans l'instance pendante devant la Cour d'appel d'Aix-en-Provence entre le sieur Nasica pris en qualité de syndic liquidateur de la liquidation judiciaire du sieur Effimieff et le sieur Constantin Effimieff entrepreneur de maçonnerie demeurant à Toulon, d'une part, et l'Association syndicale de reconstruction de Toulon, représentée par son président le sieur Spaziano ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828, les règlements d'administration publique des 26 octobre 1849 et 5 décembre 1952 et la loi du 24 mai 1872 ; Considérant que le litige qui oppose le sieur Effimieff à l'Association syndicale de reconstruction du Pont-du-Las porte sur l'exécution d'un marché de travaux, passé par celle-ci avec cet entrepreneur de maçonnerie ; que l'article 17 de la loi du 16 juin 1948 a attribué aux associations syndicales de reconstruction le caractère d'établissements publics ; que le législateur a ainsi expressément manifesté son intention d'assigner à ces organismes, dans l'oeuvre de la reconstruction immobilière, une mission de service public, dans les conditions définies et pour les fins d'intérêt national visées par la loi et le règlement et, corrélativement, de les soumettre, qu'il s'agisse des prérogatives de puissance publique attachées à cette qualité ou des sujétions qu'elle entraîne, à l'ensemble des règles de droit public correspondant à cette mission. Qu'il suit de là que, nonobstant le fait que les immeubles reconstruits ne sont pas la propriété de ces associations, qui, aux termes de l'article 39 de la loi du 16 juin 1948, "sont maîtres de l'oeuvre jusqu'à réception définitive des travaux", les opérations de reconstruction qui ont lieu par leur intermédiaire, qu'elles intéressent des immeubles appartenant à des particuliers ou des biens de collectivités publiques, constituent des opérations de travail public ; qu'elles sont notamment réglementées, à ce titre, par les prescriptions du décret du 2 août 1949, pris en exécution du décret du 12 novembre 1938, lesquelles ont édicté, pour les marchés relatifs à ces opérations, des dispositions inspirées de celles du décret du 6 avril 1942, modifié par le décret du 1er avril 1948, qui régissent les marchés de l'Etat ; qu'il résulte de ce qui précède que les litiges soulevés par l'exécution de tels marchés relèvent de la compétence du juge des travaux publics ; qu'ainsi c'est à bon droit que le préfet du Var a, par l'arrêté susvisé, revendiqué la connaissance du présent litige pour la juridiction administrative ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - L'arrêté de conflit susvisé du préfet du département du Var en date du 7 juillet 1954 est confirmé ; Article 2 - L'assignation introductive d'instance devant le Tribunal civil de Toulon en date du 22 janvier 1952, ensemble le jugement dudit Tribunal du 27 mai 1953 et l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 22 juin 1954 sont déclarés nuls et non avenus ; Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice chargé d'en assurer l'exécution. |

**ARRET ROSAN GIRARD**

|  |
| --- |
| 31 mai 1957 - Rosan Girard - Rec. Lebon p. 335 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 26188 26325**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Aurillac, Rapporteur M. Gazier, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 31 mai 1957**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu 1] enregistrée sous le n° 26188 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 24 juin 1953 la lettre des sieurs Galleron [Xavier], Titeca-Beauport, Abouna [Félix], Sanier [Théogène], Magona [Sulpice], Herem [Hilarion], Beaujean [Jean-Jacques], Melon [Maurice], Gene [Euvrémond], Loques [Wilfrid], Lerus [Charles], Hourlier [Camille], Guizonne [Ferdinand], Joga [Fernand], Daridan [Blanche], Daville [Hubert], Mezence [Norbert], Roux [Alphonse], de la dame veuve Gosnave [Michel], des sieurs Talange [Joseph], Berville [Joseph], de la dame Kader [Victor], des sieurs Sioudan [Donatien], Gradel [Ferdeline], Periao [Joseph], domiciliés au Moule [Guadeloupe] ; Vu 2] sous le n° 26325, la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur Rosan Girard demeurant au Moule [Guadeloupe], ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 2 juillet 1953 et 19 février 1954, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir un décret en date du 2 mai 1953 instituant une délégation spéciale dans la commune du Moule ; Vu la loi du 5 avril 1884 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; Considérant que le document enregistré sous le n° 26188 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat ne constitue pas une requête dirigée contre le décret du 2 mai 1953 mais seulement une demande tendant à ce qu'il fût statué d'urgence par ledit conseil sur le pourvoi que le sieur Rosan Girard devait former contre le décret susmentionné ; Sur la requête du sieur Rosan Girard : Considérant qu'aux termes de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884 "lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué une délégation spéciale en remplit les fonctions" ; que le décret attaqué, qui a institué une délégation spéciale dans la commune du Moule [Guadeloupe], a été pris en application de cet article ; Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier qu'un procès-verbal de recensement général des votes, qui mentionne la proclamation de l'élection de 27 conseillers municipaux et qui, d'après ses indications, a été dressé le 26 avril 1953 à 24 heures, a été établi par le président et les membres du 1er bureau, chargé des fonctions de bureau centralisateur, à la suite des opérations électorales auxquelles il avait été procédé ledit jour dans la commune du Moule pour le renouvellement du conseil municipal ; que, si le Ministre de l'Intérieur soutient, dans ses observations sur le pourvoi, qu'aucune proclamation n'aurait été faite publiquement et que le procès-verbal susmentionné constituerait un document purement fictif, aucune pièce versée au dossier n'apporte un commencement de preuve à l'appui de ces allégations, expressément démenties par le requérant qui avait présidé le bureau centralisateur. Que ni la circonstance que des incidents s'étaient produits pendant le scrutin, ni le fait qu'en raison de la saisie par la gendarmerie de l'urne du 2ème bureau et de son transfert à la préfecture en vue de son dépouillement par le conseil de préfecture, siégeant en bureau électoral en vertu d'un arrêté préfectoral du 26 avril 1953, d'ailleurs rapporté le lendemain, le recensement général opéré par le bureau centralisateur n'avait porté que sur les résultats de 3 bureaux sur 4, ne sauraient faire regarder comme inexistante la proclamation faite par ledit bureau ; que les vices qui entachaient cette proclamation étaient seulement de nature à justifier l'annulation des opérations électorales par le juge de l'élection, régulièrement saisi à cette fin par un déféré du préfet ou par une protestation d'un électeur ; que dès lors, le préfet de la Guadeloupe, en prétendant constater, par son arrêté 53-618 du 27 avril 1953, l'inexistence des opérations électorales effectuées le jour précédent dans la ville du Moule, est intervenu dans une matière réservée par la loi à la juridiction administrative ; qu'eu égard à la gravité de l'atteinte ainsi portée par l'autorité administrative aux attributions du juge de l'élection ledit arrêté doit être regardé comme un acte nul et non avenu. Que, par suite, bien qu'il n'ait pas été déféré au juge compétent en premier ressort pour en déclarer la nullité, il ne saurait faire obstacle aux effets de la proclamation faite par le bureau centralisateur ; Considérant que, si le conseil de préfecture, siégeant comme bureau électoral, a constaté, le 29 avril 1953, qu'il n'y avait lieu à proclamation, il ressort de ce qui a été dit ci-dessus qu'en l'état de l'instruction la proclamation de l'élection de 27 conseillers municipaux doit être regardée comme ayant été faite le 26 avril 1953 par le bureau centralisateur ; que cette proclamation, qui n'a pas été attaquée devant le conseil de préfecture, est devenue définitive ; Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions sus-reproduites de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884 ne pouvaient recevoir légalement application en l'espèce ; que, dès lors, le sieur Rosan Girard est fondé à soutenir que le décret attaqué, instituant une délégation spéciale au Moule en exécution de cet article, est entaché d'excès de pouvoir ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : Le décret susvisé, en date du 2 mai 1953, instituant une délégation spéciale dans la commune du Moule [Guadeloupe] est annulé. Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Intérieur. | |     Analyse du Conseil d'Etat  Par cette décision, le Conseil d’État juge que certains actes administratifs sont affectés d’une telle illégalité qu’ils doivent être regardés comme inexistants, ce qui permet de les contester ou de les rapporter à tout moment, même lorsque le délai de recours est écoulé.  Les élections municipales d’avril 1953 eurent lieu dans un contexte particulièrement tendu dans le commune du Moule à la Guadeloupe. A la suite de divers incidents au cours du scrutin et lors du dépouillement, le préfet exigea du maire sortant, qui présidait le bureau centralisateur, que les urnes fussent transmises au conseil de préfecture pour qu’il procède lui-même au dépouillement et à la proclamation des résultats. Le maire refusa mais l’une des quatre urnes fut saisie par la gendarmerie. Le bureau centralisateur proclama néanmoins le résultat des élections et la reconduction du maire sortant. Le préfet, au lieu de déférer ces résultats au juge de l’élection, constata, par arrêté, l’inexistence des opérations électorales. Une délégation municipale spéciale fut alors mise en place et de nouvelles élections furent organisées, qui virent la défaite du maire sortant. Celui-ci attaqua l’arrêté du préfet déclarant l’inexistence des opérations électorales, la mise en place d’une municipalité provisoire et les élections qui lui avaient été défavorables. Le Conseil d’État lui donna raison : alors que la délai de recours contre l’arrêté du préfet était écoulé, il ne rejeta pas la requête de M. Rosan-Girard comme tardive mais déclara "nul et non avenu" l’acte du préfet, "eu égard à la gravité de l’atteinte ainsi portée par l’autorité administrative aux attributions du juge de l’élection".  Le Conseil d’État ne constate qu’un acte administratif est juridiquement inexistant que de façon très exceptionnelle. L’acte juridiquement inexistant est affecté d’une illégalité particulièrement grave et flagrante, qui le rapproche de la voie de fait, c’est-à-dire d’une décision de l’administration manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l’administration et portant gravement atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale (voir [*Action française*](http://lexinter.net/JPTXT/arret_action_francaise.htm)). Mais les domaines respectifs de ces deux notions ne se recouvrent pas exactement : ainsi certains actes ont été regardés comme juridiquement inexistants par le Conseil d’État sans constituer pour autant une [voie de fait.](http://lexinter.net/JPTXT/voie_de_fait.htm) C’est le cas, par exemple, des nominations pour ordre, c’est-à-dire non suivies d’une affectation réelle des intéressés dans leurs fonctions (Sect. 30 juin 1950,*Massonaud*, p. 400 ; Ass. 15 mai 1981, *Maurice*, p. 221), des mesures prises après qu’un fonctionnaire ait été atteint par la limite d’âge (Sect. 3 février 1956, *Fontbonne*, p. 45), la décision prise par le maire d’une commune et ses adjoints réunis en "conseil d’administration" de la commune, en lieu et place du conseil municipal (9 novembre 1983, *Saerens*, p. 453). Toutefois, le juge ne recourt que de façon exceptionnelle à la notion d’acte inexistant : tous les actes administratifs affectés d’une illégalité très grave ne sont pas nécessairement inexistants (ex. : Ass. 10 février 1961, *Chabran*, p. 102).  L’acte inexistant peut être déféré au juge de l’excès de pouvoir à tout moment, sans condition de délai. Il peut être retiré à tout moment et ne peut créer de droits. Enfin, le juge soulève d’office l’inexistence de l’acte (5 mai 1971, *Préfet de Paris et ministre de l’intérieur*, p. 329). |

**ARRET SYNDICAT GENERAL DES INGENIEURS CONSEILS**

|  |
| --- |
| 26 juin 1959 - Syndicat général des ingénieurs-conseils - Rec. Lebon p. 364 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 92099**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Section** |   M. Ordonneau, Rapporteur M. Fournier, Commissaire du gouvernement      **Lecture du 26 juin 1959**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête présentée pour le Syndicat général des ingénieurs-conseils, dont le siège est à Paris 1 rue Danton [VIe], représenté par son président en exercice, ladite requête enregistrée le 8 août 1947 au Secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir le décret n° 47-1154 du 25 juin 1947 réglementant la profession d'architecte dans les territoires relevant du Ministre de la France d'Outre-Mer ; Vu la loi des 2-17 mars 1791 ; Vu le Code civil et notamment ses articles 1792 et 2270 ; Vu le senatus-consulte du 3 mai 1854 ; Vu la Constitution de la République française du 27 octobre 1946 et notamment ses articles 47, 71, 72 et 104 ; Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ; Vu la loi du 31 décembre 1940 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; Sur les fins de non-recevoir opposées à la requête du Syndicat général des ingénieurs-conseils par le Ministre de la France d'Outre-Mer : Considérant, d'une part, que si, après avoir été publié au Journal officiel de la République Française du 27 juin 1947, le décret attaqué n'a fait l'objet, antérieurement à la date d'introduction de la requête, d'aucune mesure de publication dans les Territoires qui relevaient alors du Ministère de la France d'Outre-Mer, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce que ledit décret fût attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir par les personnes auxquelles il était susceptible de devenir opposable par l'effet d'une publication ultérieure dans les territoires d'outre-mer ; Considérant, d'autre part, que le Syndicat général des ingénieurs-conseils, dont un certain nombre de membres exercent dans les territoires où le décret attaqué est susceptible d'être appliqué, une activité professionnelle que ledit décret tend à limiter au profit des personnes auxquelles le titre d'architecte est réservé, justifie, de ce fait, d'un intérêt lui donnant qualité pour poursuivre l'annulation de ce décret ; que, dès lors, la requête susvisée est recevable ; Sur l'intervention du syndicat des entrepreneurs métropolitains de travaux publics travaillant aux colonies : Considérant que ledit syndicat a intérêt à l'annulation du décret attaqué qui limite le choix des personnes auxquelles les maîtres d'ouvrage peuvent s'adresser pour diriger les travaux de construction ; que, dès lors, son intervention au soutien de la requête dirigée contre le décret précité par le syndicat susvisé est recevable ; Sur la légalité du décret attaqué : Considérant que le 25 juin 1947, alors que n'avait pas pris fin la période transitoire prévue par l'article 104 de la Constitution du 27 octobre 1946, le Président du Conseil des Ministres tenait de l'article 47 de ladite Constitution le pouvoir de régler par décret, dans les territoires dépendant du Ministère de la France d'Outre-Mer, en application de l'article 18 du senatus-consulte du 3 mai 1854, les questions qui, dans la métropole, ressortissaient au domaine de la loi ; que, dans l'exercice de ces attributions, il était cependant tenu de respecter, d'une part, les dispositions des lois applicables dans les territoires d'outre-mer, d'autre part, les principes généraux du droit qui, résultant notamment du préambule de la constitution, s'imposent à toute autorité réglementaire même en l'absence de dispositions législatives ; Considérant, en premier lieu, que la loi du 31 décembre 1940 n'était pas applicable dans les territoires visés par le décret attaqué ; que les dispositions du Code civil, ayant été introduites dans ces territoires par décret, y avaient seulement valeur réglementaire ; que, par suite, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que le décret attaqué serait entaché d'illégalité en tant qu'il méconnaîtrait les prescriptions de ces deux textes ; Considérant, en second lieu, qu'en réservant aux architectes, dans les territoires qu'il concerne, le soin de "composer tous les édifices, d'en déterminer les proportions, la structure, la distribution, d'en dresser les plans, de rédiger les devis et de coordonner l'ensemble de leur exécution" et en interdisant ainsi aux membres d'autres professions de se livrer à ces activités, le décret attaqué, s'il est intervenu dans une matière réservée dans la métropole au législateur, n'a porté à aucun des principes susmentionnés une atteinte de nature à entacher d'illégalité les mesures qu'il édicte ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er : L'intervention du syndicat des entrepreneurs métropolitains de travaux publics travaillant aux colonies est admise. Article 2 - La requête susvisée du Syndicat général des ingénieurs-conseils est rejetée. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au Premier Ministre [administration générale des services relevant précédemment du Ministère de la France d'Outre-Mer] et au Ministre délégué auprès du Premier Ministre. | |       **Analyse du Conseil d'Etat**  Par l’arrêt *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, le Conseil d’État a jugé que le pouvoir réglementaire autonome est soumis au respect des principes généraux du droit. Cette décision fut d’autant plus remarquée que l’article 37 de la Constitution de 1958 avait considérablement étendu le champ du pouvoir réglementaire autonome, jusqu’alors confiné à des domaines strictement définis.  Le Conseil d’État était saisi d’un recours dirigé contre un décret du 25 juin 1947 par lequel le Gouvernement avait réglementé la profession d’architecte dans les territoires relevant du ministère de la France d’outre-mer. En vertu d’un sénatus-consulte du 3 mai 1854 resté en vigueur à la date du décret attaqué, le Gouvernement était autorisé à prendre, par décret, toute mesure relative aux colonies. Dans ces territoires, le pouvoir réglementaire était donc habilité à prendre des mesures qui, en métropole, n’auraient pu être édictées que par la loi. Dans la mesure où le pouvoir réglementaire pouvait ainsi agir dans le domaine de la loi, la question se posait de savoir s’il était soumis au respect des principes généraux du droit dégagés par la jurisprudence du Conseil d’État, alors qu’il est admis que ces principes, s’ils s’imposent au pouvoir réglementaire, n’ont pas de force contraignante à l’égard du législateur qui peut donc y déroger, dès lors qu’il le fait expressément. Le Conseil d’État a jugé que le pouvoir réglementaire agissant sur le fondement du sénatus-consulte de 1854 était "tenu de respecter d’une part les dispositions des lois applicables dans les territoires d’outre-mer, d’autre part les principes généraux du droit qui, résultant notamment du préambule de la Constitution, s’imposent à toute autorité réglementaire même en l’absence de dispositions législatives".  L’arrêt Syndicat général des ingénieurs-conseils fut particulièrement remarqué, moins par la solution qu’il donna à l’espèce en cause, que par les conséquences de cette solution sur ce qui constituait, en 1959, l’une des principales innovations de la Constitution du 4 octobre 1958, le pouvoir réglementaire autonome reconnu, par l’article 37, au Gouvernement pour toutes les matières ne relevant pas du domaine de la loi, limitativement défini par l’article 34. Dès lors que le Gouvernement était ainsi investi d’un pouvoir qui ne se limitait pas à l’exécution des lois, il était particulièrement important de savoir si ce pouvoir serait, ou non, limité par des principes non écrits et définis de façon prétorienne par le juge administratif. L’arrêt Syndicat général des ingénieurs-conseils répondit par l’affirmative à cette question. Ainsi, le pouvoir réglementaire autonome reconnu au pouvoir exécutif par la Constitution de 1958 demeure soumis au respect des principes généraux du droit reconnus par le Conseil d’État, parmi lesquels il faut citer notamment le principe d’égalité, le principe de non-rétroactivité des actes administratifs (voir [*Société du journal "L’Aurore"*](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_societe_du_journal_l'aurore.htm)), le principe de continuité des services publics (voir [*Dehaene*)](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_dehaene.htm), le principe des droits de la défense (voir[*Dame Veuve Trompier-Gravier*)](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_veuve_trompier_gravier.htm), la possibilité de former un recours contentieux contre les actes de l’administration, l’intangibilité des droits acquis (voir[*Dame Cachet*)](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_dame_cachet.htm).  Si le Conseil d’État statuant au contentieux s’est toujours borné à regarder les principes généraux du droit comme ayant une valeur supérieure aux actes du pouvoir réglementaire, le Conseil Constitutionnel a eu l’occasion de reconnaître à certains de ces principes une valeur constitutionnelle, assurant ainsi leur respect par le législateur lui-même (voir, par ex., pour le principe de continuité des services publics : décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979). |

**ARRET CANAL**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | 19 octobre 1962 - Canal, Robin et Godot - Rec. Lebon p. 552 |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 58502**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Poignant, Rapporteur M. Chardeau, Commissaire du gouvernement  M. Parodi, Président    **Lecture du 19 octobre 1962**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour les sieurs Canal [André], Robin [Marc], Godot [Daniel], détenus à la prison de la Santé, à Paris, ladite requête et ledit mémoire enregistrés respectivement au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 9 juillet et 17 août 1962 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 62.618 du 1er juin 1962 instituant une Cour militaire de justice ; Vu la loi n° 62-421 du 13 avril 1962 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; Vu la loi du 4 août 1956 ; Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de la Justice et le ministre des Armées : Considérant que l'article 2 de la loi du 13 avril 1962 adoptée par le peuple français par la voie du référendum autorise le Président de la République "à arrêter, par voie d'ordonnance ou selon le cas, de décrets en Conseil des Ministres, toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962" ; qu'il résulte de ses termes mêmes que ce texte a eu pour objet, non d'habiliter le Président de la République à exercer le pouvoir législatif lui-même, mais seulement de l'autoriser à user exceptionnellement, dans le cadre et les limites qui y sont précisées, de son pouvoir réglementaire pour prendre, par ordonnances, des mesures qui normalement relèvent du domaine de la loi ; qu'il suit de là que l'ordonnance attaquée du 1er juin 1962 qui a été prise en application de l'article 2 de la loi du 13 avril 1962 conserve le caractère d'un acte administratif et est susceptible, comme tel, d'être déférée au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir ; Sur la recevabilité de l'intervention des sieurs Bonnefous, Lafay, Plait, Jager et André : Considérant que les sieurs Bonnefous, Lafay, Plait, Jager et André ont intérêt à l'annulation de l'ordonnance attaquée et que, par suite, leur intervention est recevable ; Sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation de l'ordonnance du 1er juin 1962 instituant une cour militaire de justice : Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête ; Considérant que, si l'article 2 de la loi du 13 avril 1962 précité a donné au Président de la République de très larges pouvoirs en vue de prendre toutes mesures législatives en rapport avec les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 relatives à l'Algérie et si de telles mesures pouvaient comporter, notamment, l'institution d'une juridiction spéciale chargée de juger les auteurs des délits et des infractions connexes commis en relation avec les événements d'Algérie, il ressort des termes mêmes aussi bien que de l'objet de la disposition législative précitée que l'organisation et le fonctionnement d'une telle juridiction ne pouvaient légalement porter atteinte aux droits et garanties essentielles de la défense que dans la mesure où, compte tenu des circonstances de l'époque, il était indispensable de le faire pour assurer l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 ; Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que, eu égard à l'importance et à la gravité des atteintes que l'ordonnance attaquée apporte aux principes généraux du droit pénal, en ce qui concerne, notamment, la procédure qui y est prévue et l'exclusion de toute voie de recours, la création d'une telle juridiction d'exception fût nécessitée par l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 ; que les requérants sont, dès lors, fondés à soutenir que ladite ordonnance, qui excède les limites de la délégation consentie par l'article 2 de la loi du 13 avril 1962, est entachée d'illégalité ; qu'il y a lieu, par suite, d'en prononcer l'annulation ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - L'intervention des sieurs Bonnefous [Raymond], Lafay [Bernard], Plait [André], Jager [René] et André [Louis] est admise. Article 2 - L'ordonnance susvisée n° 62-618 du 1er juin 1962 instituant une cour militaire de justice est annulée. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre des Armées et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Canal* , le Conseil d’État a annulé une ordonnance prise par le Président de la République sur le fondement d’une loi référendaire qui instituait une cour militaire de justice au motif que la procédure prévue devant cette cour et l’absence de tout recours contre ses décisions portaient atteinte aux principes généraux du droit pénal. Cette décision fut la cause d’une très vive tension entre le général de Gaulle et le Conseil d’État, qui sembla un instant menacé, si ce n’est dans son existence même, du moins dans son rôle et dans ses attributions.  Par le référendum du 8 avril 1962, le peuple souverain approuva massivement les accords d’Evian qui mettaient fin à la guerre d’Algérie. La loi soumise à référendum autorisait également le Président de la République à prendre par ordonnance ou par décret en conseil des ministres "toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l’application" de ces accords. Sur le fondement de cette habilitation, le général de Gaulle avait institué, par une ordonnance du 1er juin 1962 une juridiction spéciale, la Cour militaire de justice, chargée de juger, suivant une procédure spéciale et sans recours possible, les auteurs et complices de certaines infractions en relation avec les événements algériens. Condamnés à mort par cette cour, MM. Canal, Robin et Godot saisirent le Conseil d’État d’un recours en annulation dirigé contre l’ordonnance l’ayant instituée. Le Conseil d’État leur donna raison et prononça l’annulation de l’ordonnance en considérant que "eu égard à l’importance et à la gravité des atteintes que l’ordonnance attaquée apporte aux principes généraux du droit pénal, en ce qui concerne, notamment, la procédure qui y est prévue et l’exclusion de toute voie de recours", la création d’une telle juridiction d’exception ne pouvait pas être décidée sur le fondement de l’habilitation donnée au Président de la République pour la mise en application des accords d’Evian par la loi référendaire.  Pour parvenir à cette solution, qui suscita une vive réaction du général de Gaulle, le Conseil d’État avait dû franchir un premier obstacle, qui tenait à la recevabilité d’un recours dirigé contre une ordonnance prise sur le fondement d’une habilitation accordée directement par le peuple souverain, et qui présentait une valeur législative. Un tel acte pouvait-il être déféré pour excès de pouvoir devant le juge administratif ? Le Conseil d’État répondit de façon positive en jugeant que la loi référendaire "a eu pour objet, non d’habiliter le Président de la République à exercer le pouvoir législatif lui-même, mais seulement de l’autoriser à user exceptionnellement, dans le cadre et dans les limites qui y sont précisées, de son pouvoir réglementaire, pour prendre, par ordonnance, des mesures qui normalement relèvent de la loi". Le Conseil d’État a donc considéré que l’habilitation n’était pas une attribution d’une portion du pouvoir législatif mais une simple autorisation accordée au pouvoir réglementaire d’intervenir, dans les strictes limites de l’habilitation, dans le domaine de la loi. Bien que pouvant modifier des textes législatifs, l’ordonnance conservait donc la nature réglementaire que lui confère son auteur. De la même manière, le Conseil d’État s’était reconnu compétent pour se prononcer sur un recours dirigé contre une ordonnance prise par le Gouvernement sur habilitation du Parlement, en vertu de l’article 38 de la Constitution (Ass., 24 novembre 1961, *Fédération nationale des syndicats de police* , p. 658). Outre les actes de gouvernement (voir *Prince Napoléon* ), seules les décisions prises, dans le domaine de la loi, par le Président de la République en vertu de l’article 16 de la Constitution échappent au contrôle du Conseil d’État (Ass. 2 mars 1962, *Rubin de Servens* , p. 143 : en revanche le juge est compétent pour connaître de ces mêmes décisions lorsqu’elles ne relèvent pas du domaine de la loi). La légalité de l’ordonnance dépendait de la réponse apportée à deux questions. La première était relative à la portée de l’habilitation accordée au chef de l’État par la loi référendaire : le Conseil d’État donna de cette habilitation une interprétation restrictive, dans la ligne de sa jurisprudence Syndicat général des ingénieurs-conseils. Si la création de la cour militaire de justice entrait dans le cadre de l’habilitation, la loi référendaire, faute de l’avoir fait expressément, ne pouvait être regardée comme ayant autorisé le Président de la République à déroger aux principes généraux du droit, en l’occurrence aux principes généraux du droit pénal. Le seconde question portait sur l’applicabilité à l’espèce de la théorie des circonstances exceptionnelles (voir*Heyriès*). Le Conseil d’État fit une application restrictive de cette théorie en considérant que si les "circonstances de l’époque" pouvaient légalement justifier certaines atteintes à la légalité, elles devaient être strictement nécessaires pour atteindre l’objectif poursuivi, en l’occurence l’application des accords d’Evian. Le Conseil d’État estima qu’en l’espèce l’objectif poursuivi ne justifiait pas la gravité des atteintes portées aux principes généraux du droit pénal, dès lors qu’il pouvait être atteint sans qu’elles fussent commises. | |

**ARRET VILLE NOUVELLE EST**

|  |
| --- |
| 28 mai 1971 - Ministre de l’équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé "Ville nouvelle Est" - Rec. Lebon p. 409 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 78825**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. MANDELKERN, Rapporteur M. BRAIBANT, Commissaire du gouvernement  M. PARODI, Président    **Lecture du 28 mai 1971**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  RECOURS DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT, TENDANT A L'ANNULATION D'UN JUGEMENT DU 30 JUILLET 1969 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE A ANNULE POUR EXCES DE POUVOIR SON ARRETE DU 3 AVRIL 1968 DECLARANT D'UTILITE PUBLIQUE EN VUE DE LA CREATION DE LA VILLE NOUVELLE EST DE LILLE, L'ACQUISITION DES TERRAINS NUS OU BATIS NECESSAIRES A LA REALISATION D'ENSEMBLES D'HABITATIONS ET D'INSTALLATIONS ANNEXES AINSI QUE D'EQUIPEMENTS SOCIO-CULTURELS ; VU L'ORDONNANCE DU 23 OCTOBRE 1958 ; LE DECRET N° 59-680 DU 19 MAI 1959 ; LE DECRET N° 59-701 DU 6 JUIN 1959 ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; CONSIDERANT QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 1ER DU DECRET N° 59-701 DU 6 JUIN 1959 PORTANT REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE RELATIF A LA PROCEDURE D'ENQUETE PREALABLE A LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE, A LA DETERMINATION DES PARCELLES A EXPROPRIER ET A L'ARRETE DE CESSIBILITE : "L'EXPROPRIANT ADRESSE AU PREFET POUR ETRE SOUMIS A L'ENQUETE UN DOSSIER QUI COMPREND OBLIGATOIREMENT : I. LORSQUE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE EST DEMANDEE EN VUE DE LA REALISATION DE TRAVAUX OU D'OUVRAGES : 1° UNE NOTICE EXPLICATIVE INDIQUANT NOTAMMENT L'OBJET DE L'OPERATION ; 2° LE PLAN DE SITUATION ; 3° LE PLAN GENERAL DES TRAVAUX ; 4° LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES OUVRAGES LES PLUS IMPORTANTS ; 5° L'APPRECIATION SOMMAIRE DES DEPENSES. - II. LORSQUE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE EST DEMANDEE EN VUE DE L'ACQUISITION D'IMMEUBLES : 1° UNE NOTICE EXPLICATIVE INDIQUANT NOTAMMENT L'OBJET DE L'OPERATION ; 2° LE PLAN DE SITUATION ; 3° LE PERIMETRE DELIMITANT LES IMMEUBLES A EXPROPRIER ; 4° L'ESTIMATION SOMMAIRE DES ACQUISITIONS A REALISER ; CONS. QUE CES DISPOSITIONS DISTINGUENT, EN CE QUI CONCERNE LA CONSTITUTION DU DOSSIER SOUMIS A L'ENQUETE PREALABLE A LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE, D'UNE PART, DANS SON PARAGRAPHE 1ER, LE CAS OU L'EXPROPRIATION A POUR OBJET LA REALISATION DE TRAVAUX OU D'OUVRAGES, ET D'AUTRE PART, DANS SON PARAGRAPHE 2, LE CAS OU L'EXPROPRIATION N'A D'AUTRE OBJET QUE L'ACQUISITION D'IMMEUBLES ; CONS. QUE, SI LA CREATION D'UNE VILLE NOUVELLE IMPLIQUE NORMALEMENT, D'UNE PART, L'ACQUISITION DE TERRAINS ET, D'AUTRE PART, LA REALISATION DE TRAVAUX ET D'OUVRAGES PAR LA COLLECTIVITE PUBLIQUE APPELEE A ACQUERIR CES TERRAINS, L'ADMINISTRATION PEUT SE BORNER A PROCEDER, DANS UN PREMIER TEMPS, A LA SEULE ACQUISITION DES TERRAINS, AU LIEU DE POURSUIVRE SIMULTANEMENT LES DEUX OPERATIONS, LORSQU'IL APPARAIT QU'A LA DATE D'OUVERTURE DE L'ENQUETE PREALABLE A LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE, L'ETUDE DU PROGRAMME DES TRAVAUX ET OUVRAGES N'A PU, EN L'ABSENCE DES ELEMENTS NECESSAIRES, ETRE SUFFISAMMENT AVANCEE ; QU'EN PAREIL CAS LE DOSSIER DE L'ENQUETE PEUT NE COMPRENDRE QUE LES DOCUMENTS EXIGES PAR LE PARAGRAPHE II DE L'ARTICLE 1ER DU DECRET DU 6 JUIN 1959 ; CONS. QU'IL RESULTE DES PIECES DU DOSSIER QU'A LA DATE DU 23 SEPTEMBRE 1967, A LAQUELLE A ETE PRIS L'ARRETE PREFECTORAL OUVRANT L'ENQUETE PRESCRITE EN VUE DE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE DE L'ACQUISITION DES IMMEUBLES NECESSAIRES A LA CREATION DE LA VILLE NOUVELLE EST DE LILLE, L'ADMNISTRATION NE POSSEDAIT QU'UNE PREMIERE ESQUISSE DU SCHEMA DE SECTEUR D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME APPLICABLE A LA VILLE NOUVELLE ; QUE, NOTAMMENT, NI LES ETABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES QU'ELLE DOIT COMPORTER, NI L'AXE ROUTIER DESTINE A LA DESSERVIR N'AVAIENT FAIT L'OBJET, QUANT A LEUR IMPLANTATION ET A LEURS CARACTERISTIQUES, D'ETUDES PRECISES ; QU'AINSI L'ADMINISTRATION N'ETAIT PAS EN MESURE DE PRESENTER A LA DATE SUSINDIQUEE UN PLAN GENERAL DES TRAVAUX AINSI QUE LES CARACTERISTIQUES DES OUVRAGES LES PLUS IMPORTANTS ; QUE, DES LORS, ELLE POUVAIT, COMME ELLE L'A FAIT, SE BORNER A PROCEDER A LA SEULE ACQUISITION DES TERRAINS NECESSAIRES ET A, PAR SUITE, PU LEGALEMENT NE FAIRE FIGURER AU DOSSIER DE L'ENQUETE PREALABLE A LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE QUE LES DOCUMENTS EXIGES PAR L'ARTICLE 1ER PARAGRAPHE II DU DECRET DU 6 JUIN 1959 PRECITE ; CONS. QU'IL RESULTE DE CE QUI PRECEDE QUE C'EST A TORT QUE LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF S'EST FONDE SUR L'ABSENCE, DANS LE DOSSIER D'ENQUETE, DE CERTAINS DOCUMENTS EXIGES PAR LE PARAGRAPHE A DE L'ARTICLE 1ER DE CE DECRET POUR ANNULER, COMME REPOSANT SUR UNE PROCEDURE IRREGULIERE, L'ARRETE SUSVISE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT ; CONS., TOUTEFOIS, QU'IL APPARTIENT AU CONSEIL D'ETAT, SAISI DE L'ENSEMBLE DU LITIGE PAR L'EFFET DEVOLUTIF DE L'APPEL, D'EXAMINER LES AUTRES MOYENS SOULEVES PAR LA "FEDERATION DE DEFENSE DES PERSONNES CONCERNEES PAR LE PROJET ACTUELLEMENT DENOMME VILLE NOUVELLE EST" ; SUR LA COMPETENCE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT POUR DECLARER L'UTILITE PUBLIQUE DE L'OPERATION : - CONS. QU'IL RESULTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 2 DE L'ORDONNANCE DU 23 OCTOBRE 1958 ET DE L'ARTICLE 1ER DU DECRET N° 59-680 DU 19 MAI 1959 QUE LE MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT ETAIT COMPETENT POUR DECLARER D'UTILITE PUBLIQUE L'ACQUISITION DES TERRAINS NECESSAIRES A LA CREATION DE LA VILLE NOUVELLE DES LORS QUE L'AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR ETAIT FAVORABLE ; QUE, SI, SELON LEDIT ARTICLE 1ER DU DECRET DU 19 MAI 1959, LA CONSTRUCTION D'UNE AUTOROUTE DOIT DANS TOUS LES CAS ETRE DECLAREE D'UTILITE PUBLIQUE PAR DECRET EN CONSEIL D'ETAT, LE MOYEN TIRE DE CE QU'UNE TELLE VOIE DE CIRCULATION FIGURE DANS LES PLANS ETABLIS POUR LA VILLE NOUVELLE MANQUE EN FAIT ; QUE, SI UNE PARTIE DES TERRAINS A ACQUERIR EST DESTINEE A DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, AUCUNE DISPOSITION LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE N'IMPOSE QUE L'ARRETE DECLARANT CETTE ACQUISITION D'UTILITE PUBLIQUE SOIT SIGNE PAR LE MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE ; SUR LA PROCEDURE D'ENQUETE : - CONS. QUE L'ARTICLE 2 DU DECRET DU 6 JUIN 1959, SELON LEQUEL "LE PREFET DESIGNE PAR ARRETE UN COMMISSAIRE ENQUETEUR OU UNE COMMISSION D'ENQUETE", LAISSE CETTE AUTORITE LIBRE DE CHOISIR L'UNE OU L'AUTRE FORMULE ; QUE LA FEDERATION DEMANDERESSE N'EST, PAR SUITE, PAS FONDEE A SOUTENIR QU'EN RAISON DE L'IMPORTANCE DE L'OPERATION, UNE COMMISSION AURAIT DU ETRE DESIGNEE ; CONS. QU'IL RESSORT DES PIECES DU DOSSIER QUE LES PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 2 DU DECRET DU 6 JUIN 1959 RELATIVES A LA PUBLICITE DE L'ARRETE ORDONNANT L'ENQUETE ONT ETE RESPECTEES ; QU'AUCUNE DISPOSITION LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE NE PREVOIT QUE LE RAPPORT DU COMMISSAIRE ENQUETEUR QUI, SELON LES ARTICLES 8 ET 20 DE CE DECRET, EST TRANSMIS AU PREFET OU AU SOUS-PREFET, DOIVE ETRE COMMUNIQUE AUX PERSONNES VISEES PAR LA PROCEDURE D'EXPROPRIATION ; CONS. QU'IL NE RESSORT PAS DES PIECES DU DOSSIER QUE, COMME LE SOUTIENT LA FEDERATION DEMANDERESSE, L'EVALUATION DU COUT DES ACQUISITIONS FONCIERES JOINTE AU DOSSIER D'ENQUETE AIT ETE AFFECTEE D'UNE GRAVE INEXACTITUDE ; SUR L'UTILITE PUBLIQUE DE L'OPERATION : - CONS. QU'UNE OPERATION NE PEUT ETRE LEGALEMENT DECLAREE D'UTILITE PUBLIQUE QUE SI LES ATTEINTES A LA PROPRIETE PRIVEE, LE COUT FINANCIER ET EVENTUELLEMENT LES INCONVENIENTS D'ORDRE SOCIAL QU'ELLE COMPORTE NE SONT PAS EXCESSIFS EU EGARD A L'INTERET QU'ELLE PRESENTE ; CONS. QU'IL RESSORT DES PIECES VERSEES AU DOSSIER QUE L'AMENAGEMENT DE LA ZONE SUR LAQUELLE PORTE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE A ETE CONCU DE TELLE SORTE QUE LES BATIMENTS UNIVERSITAIRES QUI DOIVENT Y TROUVER PLACE NE SOIENT PAS SEPARES DES SECTEURS RESERVES A L'HABITATION ; QUE L'ADMINISTRATION JUSTIFIE AVOIR DU, POUR ASSURER UN TEL AMENAGEMENT, ENGLOBER DANS CETTE ZONE UN CERTAIN NOMBRE DE PARCELLES COMPORTANT DES CONSTRUCTIONS QUI DEVRONT ETRE DEMOLIES ; QUE, DANS CES CONDITIONS, ET COMPTE TENU DE L'IMPORTANCE DE L'ENSEMBLE DU PROJET, LA CIRCONSTANCE QUE SON EXECUTION IMPLIQUE QUE DISPARAISSENT UNE CENTAINE DE MAISONS D'HABITATIONS N'EST PAS DE NATURE A RETIRER A L'OPERATION SON CARACTERE D'UTILITE PUBLIQUE ; SUR LE DETOURNEMENT DE POUVOIR : - CONS. QUE LE DETOURNEMENT DE POUVOIR ALLEGUE N'EST PAS ETABLI ;  **DECIDE :**  ANNULATION DU JUGEMENT ; REJET DE LA DEMANDE PRESENTEE PAR LA "FEDERATION DE DEFENSE DES PERSONNES CONCERNEES PAR LE PROJET ACTUELLEMENT DENOMME VILLE NOUVELLE EST".  Précédents jurisprudentiels : CONF. Conseil d'Etat 1966-05-27 SYNDICAT DE DEFENSE DES INTERPETS DES PROPRIETAIRES EXPLOITANTS AGRICOLES DE | |         Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt dit *"Ville nouvelle Est"*, le Conseil d’État a approfondi son contrôle de l’utilité publique d’une opération, en développant la théorie du bilan.  En 1966, le gouvernement décida de créer, à l’est de Lille, un ensemble urbain nouveau comportant un complexe universitaire destiné à accueillir plus de trente mille étudiants et une ville nouvelle de vingt à vingt-cinq mille habitants. Le projet, affectant cinq cents hectares et s’élevant par son coût à un milliard de francs, devait entraîner l’expropriation et la démolition d’une centaine de maisons d’habitations. L’opération ayant été déclarée d’utilité publique par arrêté du 3 avril 1968, une association déféra cet acte à la censure du juge, en soutenant que la destruction d’une centaine de logements constituait un prix trop élevé pour la réalisation du projet, qui de ce fait n’avait pas d’utilité publique.  Traditionnellement, le juge administratif vérifiait si l’opération présentait en elle-même une utilité publique, *in abstracto* , sans tenir compte de l’implantation du projet ni s’attacher à ses inconvénients. Cette jurisprudence avait conduit à un affaiblissement du contrôle du juge, dès lors que celui-ci admettait l’utilité publique de toute opération présentant un caractère d’intérêt général, alors pourtant que les opérations d’urbanisme s’accompagnant d’expropriation gagnaient en ampleur.  C’est pourquoi, par l’arrêt dit *"Ville nouvelle Est"* , le Conseil d’État a considéré qu’une opération ne peut être légalement déclarée d’utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d’ordre social qu’elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l’intérêt qu’elle présente. Par ce raisonnement, il met désormais en balance les avantages du projet avec ses inconvénients, qu’il s’agisse de son coût, de ses répercussions sur l’environnement ou de ses conséquences sur la propriété privée ; entre également en ligne de compte l’atteinte à d’autres intérêts publics ([Ass., 20 octobre 1972,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_societe_civile_sainte_marie_de_l'assomption.htm) *Société civile Sainte-Marie de l’Assomption*, p. 657). En l’espèce, l’Assemblée du contentieux a jugé que, compte tenu du parti d’aménagement consistant à ne pas séparer les bâtiments universitaires des secteurs réservés à l’habitation et de l’importance de l’ensemble du projet, la circonstance qu’il soit nécessaire de détruire une centaine de maisons n’était pas de nature à retirer à l’opération son caractère d’utilité publique.  Dans ce contrôle du bilan, le juge tient compte de l’implantation de l’ouvrage en cause : c’est en fonction de sa localisation que le juge apprécie le coût de l’opération et l’importance des atteintes à la propriété privée, des inconvénients d’ordre social et de l’atteinte à d’autres intérêts publics. En revanche, il ne contrôle pas le choix opéré par l’administration entre deux localisations ou deux tracés qui sont chacun d’intérêt public : il s’agit là d’une question d’opportunité, et entre plusieurs options l’administration n’est pas tenue de choisir la meilleure localisation possible, comme l’a rappelé encore récemment le Conseil d’État ([Ass. 28 mars 1997,](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_autoroute_a_28.htm) *Fédération des comités de défense contre le tracé est de l’autoroute A 28*, p. 123).  Cette jurisprudence a débouché sur un nombre relativement limité d’annulations, parce qu’elle joue également un rôle préventif à l’égard de l’administration, aidée par la section des travaux publics du Conseil d’État lorsqu’elle est consultée sur les projets de déclarations d’utilité publique prononcées par décret. Toutefois, il peut arriver que des opérations importantes fassent l’objet d’une annulation, comme ce fut le cas pour les travaux de construction de l’autoroute A 400, qui devait relier, sur une distance de 35 kilomètres, l’autoroute A 40, au sud d’Annemasse, à Thonon-les-Bains, et dont le coût financier, de plus de 2,6 milliards de francs, a été considéré comme excédant l’intérêt de l’opération au regard du trafic attendu, compte tenu de l’abandon du projet de prolongement de la liaison jusqu’à la frontière suisse ([Ass. 28 mars 1997](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_autoroute_transchablaisienne.htm),*Association contre le projet de l’autoroute transchablaisienne et autres*, p. 120). |

**ARRET SOCIETE CIVILE SAINTE MARIE DE L'ASSOMPTION**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 78829**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. COUSIN, Rapporteur M. MORISOT, Commissaire du gouvernement  M. CHENOT, Président    **Lecture du 20 octobre 1972**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  REQUETE DE LA SOCIETE CIVILE SAINTE-MARIE DE L'ASSOMPTION TENDANT A L'ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR DU DECRET DU 19 JUILLET 1969 PAR LEQUEL LE PREMIER MINISTRE A DECLARE D'UTILITE PUBLIQUE LA CONSTRUCTION DANS LA COMMUNE DE NICE DE LA SECTION DITE "AUTOROUTE NORD DE NICE" DE L'AUTOROUTE A-8 AINSI QUE DE LA BRETELLE RACCORDANT CETTE SECTION D'AUTOROUTE AU CHEMIN DEPARTEMENTAL N° 19 ET DE L'ECHANGEUR "NICE-EST" ; VU L'ORDONNANCE DU 23 OCTOBRE 1958 ET LE DECRET DU 6 JUIN 1959 ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ; SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE D'ENQUETE : - CONSIDERANT QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 1ER DU DECRET DU 6 JUIN 1959 RELATIF A LA PROCEDURE PREALABLE A LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE ET APPLICABLE EN L'ESPECE, "LE DOSSIER D'ENQUETE COMPREND OBLIGATOIREMENT : 1° LORSQUE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE EST DEMANDEE EN VUE DE LA REALISATION DE TRAVAUX OU D'OUVRAGES... 2° LE PLAN DE SITUATION ; 3° LE PLAN GENERAL DES TRAVAUX" ; CONS. QU'IL RESULTE DES PIECES DU DOSSIER QUE LE DOSSIER SOUMIS PAR ARRETE PREFECTORAL DU 28 OCTOBRE 1968 A L'ENQUETE PREALABLE A LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE DE LA CONSTRUCTION DE L'AUTOROUTE NORD DE NICE COMPORTAIT UN PLAN DE SITUATION AU 1/200 000E ET UN PLAN GENERAL DES TRAVAUX AU 1/20 000E ; QUE CE DERNIER PLAN, QUI A POUR OBJET DE PERMETTRE AUX INTERESSES DE CONNAITRE LA NATURE ET L'EMPRISE DES TRAVAUX ENVISAGES, N'AVAIT PAS A DETERMINER AVEC PRECISION, EN L'ETAT DES ETUDES AUXQUELLES L'ADMINISTRATION PROCEDAIT, LES PARCELLES DEVANT ETRE EXPROPRIEES ; QUE, PAR SUITE, LE MOYEN TIRE DE L'IRREGULARITE DE LA COMPOSITION DU DOSSIER SOUMIS A L'ENQUETE NE PEUT ETRE RETENU ; CONS. , D'AUTRE PART, QU'IL RESSORT DES PIECES DU DOSSIER QUE LES MOYENS TIRES DU NON-RESPECT DES PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 2 DU DECRET DU 6 JUIN 1959 RELATIVES A LA PUBLICITE DE L'ARRETE ORDONNANT L'ENQUETE ET A LA DUREE DE CELLE-CI MANQUENT EN FAIT ; SUR L'UTILITE PUBLIQUE DE L'OPERATION : - CONS. QU'UNE OPERATION NE PEUT LEGALEMENT ETRE DECLAREE D'UTILITE PUBLIQUE QUE SI LES ATTEINTES A LA PROPRIETE PRIVEE, LE COUT FINANCIER ET EVENTUELLEMENT LES INCONVENIENTS D'ORDRE SOCIAL OU L'ATTEINTE A D'AUTRES INTERETS PUBLICS QU'ELLE COMPORTE NE SONT PAS EXCESSIFS EU EGARD A L'INTERET QU'ELLE PRESENTE ; CONS. QUE LES OUVRAGES DONT LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE EST CONTESTEE COMPORTENT, D'UNE PART LA LIAISON PAR UNE AUTOROUTE CONTOURNANT AU NORD L'AGGLOMERATION DE NICE ENTRE L'AUTOROUTE D'ACCES OUEST VERS CANNES ET PARIS ET L'AUTOROUTE EST VERS MENTON ET, D'AUTRE PART, LA LIAISON ENTRE LA NOUVELLE AUTOROUTE ET LA VOIRIE URBAINE DE NICE AINSI QU'AVEC LES COURANTS DE CIRCULATION SUD-NORD AU MOYEN, NOTAMMENT, D'UNE BRETELLE DE RACCORDEMENT DE L'AUTOROUTE AU CHEMIN DEPARTEMENTAL N° 19 ET DE L'ECHANGEUR "NICE-EST" ; QUE CETTE OPERATION ENTRAINE L'EXPROPRIATION DE TERRAINS DEPENDANT DE L'HOPITAL PSYCHIATRIQUE SAINTE-MARIE, ETABLISSEMENT PRIVE GERE PAR LA SOCIETE CIVILE SAINTE-MARIE DE L'ASSOMPTION, FAISANT FONCTION D'ETABLISSEMENT PUBLIC DU DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES, ET A POUR EFFET DE L'ENTOURER DE VOIES RAPIDES A GRANDE CIRCULATION AU NORD, A L'EST ET A L'OUEST ; QU'IL RESULTE DES OBSERVATIONS DU MINISTRE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA SECURITE SOCIALE QUE CET HOPITAL EST "L'UNIQUE ETABLISSEMENT A VOCATION PSYCHIATRIQUE APPELE A REPONDRE, POUR DE LONGUES ANNEES ENCORE, AUX BESOINS CONSIDERABLES DE LA TOTALITE DU DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES" ; CONS. QUE L'UTILITE PUBLIQUE QUI S'ATTACHE A LA CONSTRUCTION DE L'AUTOROUTE N'EST PAS SERIEUSEMENT DISCUTEE PAR LA SOCIETE CIVILE REQUERANTE ; QU'IL N'APPARTIENT PAS AU CONSEIL D'ETAT STATUANT AU CONTENTIEUX D'APPRECIER L'OPPORTUNITE DU TRACE CHOISI ; QUE, SI CET OUVRAGE ENTRAINE L'EXPROPRIATION DE TERRAINS DEPENDANT DE L'HOPITAL PSYCHIATRIQUE SAINTE-MARIE DE L'ASSOMPTION ET LA SUPPRESSION D'UN BATIMENT, LES INCONVENIENTS EN RESULTANT POUR L'HOPITAL NE SONT PAS EXCESSIFS DU FAIT, NOTAMMENT, DE LA CONSTRUCTION EN SOUTERRAIN D'UNE PARTIE DE CETTE VOIE ; CONS. , EN REVANCHE, QU'IL RESULTE DE L'INSTRUCTION QUE L'EXISTENCE DE LA BRETELLE DE RACCORDEMENT AU CHEMIN DEPARTEMENTAL N° 19 ET LE FONCTIONNEMENT DE CET OUVRAGE, DANS LES CONDITIONS OU ILS ETAIENT PREVUS A LA DATE DU DECRET ATTAQUE, NUIRAIENT GRAVEMENT AUX CONDITIONS D'HOSPITALISATION ; QUE, D'AUTRE PART, L'EDIFICATION DE L'ECHANGEUR "NICE-EST" ENTRAINERAIT L'EXPROPRIATION DE TOUS LES ESPACES VERTS DE L'HOPITAL ; CONS. QUE LA SOCIETE CIVILE "SAINTE-MARIE DE L'ASSOMPTION" SOUTIENT, SANS ETRE CONTREDITE, QUE LE NOMBRE DES MALADES DE L'HOPITAL EXCEDE LARGEMENT SA CAPACITE REGLEMENTAIRE ; QUE LE MINISTRE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA SECURITE SOCIALE, ALORS QU'IL NE RESSORT D'AILLEURS PAS DES PIECES DU DOSSIER QU'IL AIT ETE CONSULTE LORS DE LA FIXATION DU TRACE DE L'OUVRAGE, RELEVE QUE L'OPERATION ENVISAGEE "OBERERAIT GRAVEMENT LE FONCTIONNEMENT ET LE DEVENIR DE L'HOPITAL" ; CONS. QUE, DANS CES CONDITIONS, MALGRE L'INTERET POUR LA CIRCULATION ROUTIERE QUE PRESENTERAIENT LES DEUX OUVRAGES EN CAUSE, LA SOCIETE REQUERANTE EST FONDEE A SOUTENIR QUE LES TROUBLES GRAVES QU'ENTRAINERAIENT LEUR EXISTENCE ET LEUR FONCTIONNEMENT POUR LE TRAITEMENT DES MALADES MENTAUX DU DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES PORTERAIENT A L'INTERET GENERAL UNE ATTEINTE QUI A POUR EFFET D'ENTACHER D'ILLEGALITE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE DE LA BRETELLE DE RACCORDEMENT AU CHEMIN DEPARTEMENTAL N° 19 ET DE L'ECHANGEUR "NICE-EST" ET A EN DEMANDER, POUR CE MOTIF, L'ANNULATION ;  **DECIDE :**  ANNULATION DU DECRET EN TANT QU'IL DECLARE D'UTILITE PUBLIQUE LA CONSTRUCTION DE LA BRETELLE DE RACCORDEMENT DE L'AUTOROUTE NORD DE NICE AU CHEMIN DEPARTEMENTAL N° 19 ET DE L'ECHANGEUR "NICE-EST" ; REJET DU SURPLUS.  Précédents jurisprudentiels : CONF. [Conseil d'Etat Assemblée 1971-05-28](http://lexinter.net/JPTXT2/arret_ville_nouvelle_est.htm)MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT C/ FEDERATION DE DEFENSE DES PERSONNES CONCERNEES PAR LE PROJET ACTUELLEMENT DENOMME " VILLE NOUVELLE-EST " Recueil Lebon P. 4O9 |

**ARRET AUTOROUTE A 28**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 165318**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   Mme Chemla, Rapporteur M. Delarue, Commissaire du gouvernement  M. Denoix de Saint Marc, Président Me Delvolvé, Avocat   **Lecture du 28 mars 1997**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 février 1995 et 6 juin 1995 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la Fédération des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28, dont le siège est à Aclou (27800) ; la fédération demande que le Conseil d'Etat :    1°) annule pour excès de pouvoir le décret du 5 décembre 1994 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de la section Rouen-Alençon de l'autoroute A 28 et portant mise en compatibilité des plans d'occupation des sols des communes traversées ;    2°) prononce le sursis à l'exécution du décret attaqué ;    3°) condamne l'Etat à lui verser la somme de 12 000 F au titre des frais irrépétibles ;    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;    Vu le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu en audience publique :    - le rapport de Mme Chemla, Maître des Requêtes,    - les observations de Me Delvolvé, avocat de la Fédération des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28,    - les conclusions de M. Delarue, Commissaire du gouvernement ;    Sur la légalité externe :    Considérant que plusieurs réunions consacrées à l'examen conjoint du projet ont été tenues, préalablement à la définition de celui-ci, entre les administrations, les élus intéressés et les chambres consulaires ; que par suite, le moyen tiré d'un "défaut de consultation préalable" à l'enquête publique, qu'en tout état de cause aucun texte n'imposait, manque en fait ;    Considérant que si la requérante soutient que les documents soumis à l'enquête publique auraient dû justifier avec plus de précision les conditions du contournement de Brionne, il ressort des pièces du dossier que la notice explicative prévue par l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique présente avec suffisamment de clarté les diverses variantes envisagées pour la section contestée ; que, par suite et contrairement à ce que soutient la requérante, l'article R. 11-3 n'a pas été méconnu ;    Considérant que l'étude d'impact comporte une analyse de l'état initial du site, expose les avantages et les inconvénients des différents tracés soumis à l'enquête publique, décrit, pour l'ensemble des secteurs affectés par le projet, les milieux naturels traversés, ainsi que les mesures envisagées pour éviter, atténuer ou compenser les conséquences dommageables des ouvrages sur l'environnement et comporte une estimation du coût de ces mesures ; que la requérante n'est, par suite, pas fondée à soutenir que cette étude méconnaîtrait les dispositions de l'article 2 du décret du 12 octobre 1977 ;    Sur la légalité interne :    Considérant qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;    Considérant que l'autoroute A 28, inscrite au schéma directeur routier national approuvé par décret du 1er avril 1992, constitue le dernier élément de l'axe de grande capacité reliant le nord de l'Europe à la frontière espagnole et de l'itinéraire d'évitement par l'ouest de l'Ile-de-France ; qu'eu égard tant à l'objectif de l'opération qu'aux précautions prises, les inconvénients pour les zones traversées, notamment en ce qui concerne leur environnement sonore et visuel, ainsi que les risques qu'elle crée pour les zones naturelles ne peuvent être regardés comme excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;    Considérant que si la requérante soutient qu'un autre tracé aurait présenté moins d'inconvénients, il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux de procéder à une telle comparaison ;    Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;    Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la fédération requérante n'est pas fondée à demander l'annulation du décret attaqué ;    Considérant que l'Etat n'étant pas la partie perdante, il ne saurait être condamné à payer à la fédération requérante la somme que celle-ci réclame au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;  **DECIDE :**  Article 1er : La requête de la Fédération des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28 est rejetée. Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Fédération des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28 et au ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.  Précédents jurisprudentiels : 1. Voir décision du même jour, Assemblée, Malafosse et autres, n° 164365, 164788 et 165336. 2. Cf. 1990-12-03, Ville d'Amiens et autres, p. 345 ; 1992-07-06, Association pour la protection et la mise en valeur des sites des bords de Loire et autres, T. p. 1036 |

**ARRET AUTOROUTE TRANSCHABLAISIENNE**

|  |  |
| --- | --- |
| **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 170856 et 170857**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   Mme Bechtel, Rapporteur Mme Denis-Linton, Commissaire du gouvernement  M. Denoix de Saint Marc, Président SCP Richard, Mandelkern, Me Parmentier, Avocat   **Lecture du 28 mars 1997**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu 1°), sous le numéro 170 856, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés au secrétariat du contentieux du conseil d'Etat le 7 juillet 1995 et le 15 septembre 1995, présentés pour l'Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne (A.C.P.A.T.), dont le siège est mairie de Juvigny à Annemasse (74100), représentée par son président en exercice, l'Association DE défense et d'aménagement du quartier Genevray-Senevullaz (A.D.A.G.S.), dont le siège est 14, chemin du Genevray à Thonon-les-Bains (74200), représentée par son président en exercice, la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (F.R.A.P.N.A.) section Haute-Savoie, dont le siège est 58, avenue de Genève à Annecy (74000), représentée par son président en exercice, la Fédération nationale des associations d'usagers de transports (F.N.A.U.T.), dont le siège est 32, rue Raymond Losserand à Paris (75014), représentée par son président en exercice, le Comité antibruit et de défense DE l'environnement rhône-alpin (C.A.D.E.R.), dont le siège est 20, boulevard Carnot à Thonon-les-Bains (74200), représenté par son président, l'Association Protection Santé Environnement (P.S.E.), dont le siège est à Nangy (74380), représentée par son président, l'Association Espaces naturels : Espaces de vie, dont le siège est route du Villard à Perrignier (74550), représentée par son président, la société civile immobilière du Moulin de Juvigny, dont le siège est à Juvigny (74100), représentée par son gérant en exercice domicilié audit siège, Mme Hélène Besson, demeurant le Genevray à Saint-Cergues (74140), Mme Madeleine Boutet, demeurant au Moniaz à Saint-Cergues (74140), M. François Cavelier, demeurant Vignes de Pavillon à Saint-Cergues (74140), M. et Mme Chevassut, demeurant au Moniaz à Saint-Cergues (74140), M. Emile Maurel, demeurant au Moniaz à Saint-Cergues (74140), Mme Catherine Moguin-Gaudet, demeurant le Genevray à Saint-Cergues (74140),M. Pierre-Daniel Gos, demeurant Hameau de Tholomaz à loivin (74140), M. Denis Maire demeurant à Juvigny (74100), M. Gérard Comte, demeurant avenue du Mont de Boisy à Bonsen-Chablais (74890), et M. Robert Layat, demeurant avenue du Mont de Boisy à Bons-enChablais (74890) ; les requérants demandent que le Conseil d'Etat :    - annule un décret en date du 6 mai 1995 par lequel le Premier ministre a déclaré d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400 entre Annemasse et Thonon-les-Bains dans le département de la Haute-Savoie, portant mise en compatibilité des plans d'occupation des sols des communes de Bonne-sur-Menoge, VilleLagrand, Cranves-Sales, Juvigny-Machilly, Ballaison, Bons-en-Chablais, Perrignier, Allinges, Margencel, Thonon-les-Bains et modifiant les documents d'urbanisme régissant les lotissements des Tattes au lieudit "Champ des Tattes" sur la commune de Nangy et consorts Favre au lieudit "Clos d'Yvoire" sur la commune de Thonon-les-Bains ;    - prononce le sursis à l'exécution dudit décret ;    - condamne l'Etat à payer aux requérants la somme de 10 000 F au titre des frais irrépétibles ;    Vu 2°), sous le numéro 170 857, la requête et le mémoire complémentaire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 7 juillet 1995 et le 19 octobre 1995 présentés pour la commune d'Arthaz-Pont-Notre-Dame, représentée par son maire, la commune de Cranves-Sales, représentée par son maire, la commune de Juvigny, représentée par son maire, la commune de Nangy, représentée par son maire et la commune de Saint-Cergues, représentée par son maire : elles demandent que le Conseil d'Etat :    - annule le décret en date du 6 mai 1995 par lequel le Premier ministre a déclaré d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400 entre Annemasse et Thonon-les-Bains dans le département de la Haute-Savoie, portant mise en compatibilité des plans d'occupation des sols des communes de Bonne-sur-Menoge, VilleLagrand, Cranves-Sales, Juvigny-Machilly, Ballaison, Bons-en-Chablais, Perrignier, Allinges, Margencel, Thonon-les-Bains et modifiant les documents d'urbanisme régissant les lotissement des Tattes au lieudit "Champ des Tattes" sur la commune de Nangy et consorts Favre au lieudit "Clos d'Yvoire" sur la commune de Thonon-les-Bains ;    - prononce le sursis à exécution dudit décret ;    - condamne l'Etat à payer aux requérantes la somme de 10 000 F au titre des frais irrépétibles ;    Vu les autres pièces des dossiers ;    Vu le code de l'urbanisme ;    Vu le code de l'expropriation ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Vu la loi du 10 juillet 1991 et notamment son article 75-I ;    Après avoir entendu en audience publique :    - le rapport de Mme Bechtel, Conseiller d'Etat,    - les observations de la SCP Richard, Mandelkern, avocat de l'Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres et de Me Parmentier, avocat du ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme,    - les conclusions de Mme Denis-Linton, Commissaire du gouvernement ;    Considérant que les requêtes susvisées tendent à l'annulation d'un même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;    Sur la fin de non-recevoir opposée aux requêtes par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme :    Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme : "En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un document d'urbanisme ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif." ; que ces dispositions ne sont pas applicables aux recours dirigés contre des actes déclaratifs d'utilité publique dont l'objet n'est pas à titre principal de modifier des documents d'urbanisme et qui ne constituent pas une décision d'utilisation ou d'occupation du sol ; qu'ainsi, nonobstant la circonstance que le décret attaqué, déclarant d'utilité publique et urgents des travaux autoroutiers, emporte mise en compatibilité des plans d'occupation des sols de plusieurs communes et modification des documents d'urbanisme de plusieurs lotissements, le ministre n'est pas fondé à soutenir que les requêtes seraient irrecevables faute d'avoir fait l'objet de la notification exigée par les dispositions précitées ;    Sur la légalité du décret attaqué :    Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes :    Considérant qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement, les inconvénients d'ordre social et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;    Considérant, d'une part, que le projet déclaré d'utilité publique tend à relier, sur une distance de 35 km, l'autoroute A 40 (Mâcon-Saint-Gervais), au Sud de la ville d'Annemasse, à la ville de Thonon-les-Bains ; que, prévu dès 1988, le prolongement de cette liaison autoroutière au-delà de Thonon jusqu'à Saint-Gingolph et la frontière suisse n'était, en l'état du dossier, plus envisagé, à la date de la déclaration d'utilité publique, compte tenu notamment de la faible probabilité de la réalisation, en Suisse, d'une liaison autoroutière entre la frontière et l'autoroute Lausanne-Martigny ; que les villes d'Annemasse et de Thonon sont reliées par la route nationale 206 puis, soit par la route nationale 5, soit par la route départementale 903, ces deux trajets ayant une longueur égale ou inférieure à celle de l'autoroute projetée, et comportant déjà des tronçons à deux fois deux voies ; que, dans ces conditions, en dépit de l'amélioration de la sécurité et des conditions de circulation inhérentes à toute liaison autoroutière, l'intérêt que présente l'opération apparaît, dans les circonstances de l'espèce, comme limité ;    Considérant, d'autre part, que, selon les écritures de l'administration, le trafic prévu était estimé à 10 000 véhicules par jour environ sur le tronçon central de l'ouvrage et le coût de construction évalué à près de 80 millions de francs le kilomètre, soit plus de 2,6 milliards de francs pour la totalité du tracé ;    Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments, et sans qu'il y ait lieu de rechercher si les atteintes à l'environnement seraient excessives, que le coût financier au regard du trafic attendu doit être regardé à lui seul comme excédant l'intérêt de l'opération et comme de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ; que, par suite, les requérants sont fondés à demander l'annulation du décret attaqué, déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400 ;    Sur l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :    Considérant que lesdites dispositions font obstacle à ce que les requérants, qui ne sont pas la partie perdante, soient condamnés à verser à l'Etat la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu en revanche de condamner l'Etat à verser à l'ensemble des requérants une somme globale de 20 000 F sur le fondement des mêmes dispositions ;  **DECIDE :**  Article 1er : Le décret du 6 mai 1995 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400 entre Annemasse et Thonon-les-Bains est annulé. Article 2 : L'Etat versera aux auteurs des requêtes susvisées la somme globale de 20 000 F. Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune d'Arthaz-Pont-Notre-Dame, à la commune de Cranves-Sales, à la commune de Juvigny, à la commune de Nancy, à la commune de Saint-Cergues, à l'Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne, à l'Association de défense et d'aménagement des Quartiers Genevray-Senevullaz, à la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature F.R.A.P.N.A, à la Fédération nationale des associations d'usagers des transports F.N.A.U.T., au Comité antibruit et de défense de l'environnement rhône-alpin C.A.D.E.R., à l'Association Protection-Santé-Environnement P.S.E., à l'Association Espaces naturels : Espaces de vie, à la société civile immobilière du Moulin de Juvigny, à Mme Hélène Besson, à Mme Madeleine Boutet, à M. François Cavelier, à M. et Mme Chevassut, à M. Emile Maurel, à Mme Catherine Moguin-Gaudet, à M. Pierre-Daniel Gos, à M. Denis Maire, à M. Gérard Comte, à M. Robert Layat, au Premier ministre et au ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.  Précédents jurisprudentiels : 1. Cf. 1996-12-11, Association de défense de l'environnement orangeois, du patrimoine naturel, historique et du cadre de vie (ADEO), n° 173212, à mentionner aux tables du recueil Lebon |

**ARRET GISTI**

|  |
| --- |
| 8 décembre 1978 - G.I.S.T.I., C.F.D.T. et C.G.T.- Rec. Lebon p. 493 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 10097 10677 10679**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **ASSEMBLEE** |   Mme Cadoux, Rapporteur M. Dondoux, Commissaire du gouvernement  M. Chenot, Président    **Lecture du 8 décembre 1978**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu sous le n. 10097 la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés, dont le siège est à Paris 15, rue Gay-Lussac, agissant poursuites et diligences de son président en exercice le sieur Legouy, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 21 novembre et le 19 décembre 1977 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir un décret en date du 10 novembre 1977 qui a provisoirement suspendu l'application des dispositions du décret du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France ; Vu sous le n. 10677 la requête formée pour la Confédération française démocratique du travail dont le siège est 5, rue Cadet [Paris 9ème], ladite requête enregistrée au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir un décret du 10 novembre 1977 suspendant provisoirement l'application du décret du 29 avril 1976 ; Vu sous le n. 10679 la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la Confédération générale du travail, dont le siège est 213, rue Lafayette, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 11 janvier et le 15 mars 1978 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir le décret du 10 novembre 1977 suspendant l'application du décret du 29 avril 1976. Vu le décret du 29 avril 1976 ; Vu la constitution de la République Française ; Vu le Code du Travail ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; Vu la loi du 30 décembre 1977 ; Considérant que les requêtes du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés, de la Confédération française démocratique du travail et de la Confédération générale du travail sont dirigées contre le décret du 10 novembre 1977 ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une même décision ; Sur la recevabilité des requêtes : Considérant que la défense des intérêts matériels et moraux des travailleurs étrangers répond à l'objet de l'association et des organisations syndicales requérantes ; qu'ainsi le ministre du Travail et de la participation n'est pas fondé à soutenir que les requérants ne justifient pas d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation du décret attaqué ; Sur la légalité du décret attaqué : Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes : Considérant que le décret du 29 avril 1976, relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France, détermine limitativement, et sous réserve des engagements internationaux de la France, les motifs pour lesquels l'accès au territoire français ou l'octroi d'un titre de séjour peut être refusé au conjoint et aux enfants de moins de 18 ans d'un ressortissant étranger bénéficiant d'un titre de séjour qui veulent s'établir auprès de ce dernier. Que le décret attaqué du 10 novembre 1977 suspend, pour une période de trois ans, les admissions en France visées par ces dispositions mais précise que les dispositions du décret du 29 avril 1976 demeurent applicables aux membres de la famille qui ne demandent pas l'accès au marché de l'emploi ; que le décret attaqué a ainsi pour effet d'interdire l'accès du territoire français aux membres de la famille d'un ressortissant étranger titulaire d'un titre de séjour à moins qu'ils ne renoncent à occuper un emploi ; Considérant qu'il résulte des principes généraux du droit et, notamment, du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958 que les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que ce droit comporte, en particulier, la faculté pour ces étrangers, de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs ; que, s'il appartient au Gouvernement, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, et sous réserve des engagements internationaux de la France de définir les conditions d'exercice de ce droit pour en concilier le principe avec les nécessités tenant à l'ordre public et à la protection sociale des étrangers et de leur famille, ledit gouvernement ne peut interdire par voie de mesure générale l'occupation d'un emploi par les membres des familles des ressortissants étrangers ; que le décret attaqué est ainsi illégal et doit, en conséquence, être annulé ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - Le décret du 10 novembre 1977 est annulé. | |           Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision GISTI, le Conseil d’État érige le droit de mener une [vie familiale](http://lexinter.net/JF/vie.htm#Vie_familiale)normale en principe général du droit.  Compte tenu de la situation de l’emploi, le gouvernement avait, par un décret du 10 novembre 1977, suspendu pour une période de trois ans l’application du décret du 29 avril 1976 qui réglementait les conditions dans lesquelles un travailleur étranger séjournant régulièrement en France pouvait être rejoint par les membres de sa famille. Le décret de 1976 avait institué un régime assez libéral puisque l’accès au territoire français et l’octroi d’un titre de séjour au bénéfice de ces personnes ne pouvaient être refusés que pour quatre motifs : durée de résidence en France du chef de famille trop courte, ressources insuffisantes, conditions de logement inadaptées, nécessités de l’ordre public. En vertu du décret de 1977, le droit au regroupement familial était réservé aux membres de la famille qui ne demandaient pas l’accès au marché du travail.  Saisi de la légalité de ce décret, le Conseil d’État a été amené à dégager un nouveau principe général du droit, désigné comme le droit de mener une vie familiale normale, qui se situe aux confins de deux catégories nouvelles, mais en expansion, de principes généraux du droit : ceux qui sont relatifs aux étrangers et ceux qui se situent dans le domaine social.  Contrairement à ses habitudes antérieures, le Conseil d’État a rattaché le principe qu’il dégageait dans la décision GISTI à des dispositions textuelles, et notamment au Préambule de la Constitution de 1946. Ce Préambule dispose en effet que "la nation assure à l’individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement". Ce faisant, le Conseil d’État n’est pas resté dans les limites du texte constitutionnel, le principe qu’il affirme étant plus large que ce que prévoit le Préambule. De même, le droit de mener une vie familiale normale ne comprend pas seulement la faculté, pour les étrangers, d’être rejoint par leur conjoint et leurs enfants, même s’il en constitue, ainsi que le relève le Conseil d’État, une dimension.  Comme tous les principes dégagés par le Conseil d’État ou par le juge constitutionnel, le droit de mener une vie familiale normale n’en doit pas moins être concilié avec d’autres exigences que le Conseil d’État a définies, de manière assez prétorienne, comme étant l’ordre public et la protection sociale des étrangers. Cette dernière semble signifier que le gouvernement peut s’opposer au regroupement des familles ayant des ressources insuffisantes. Une fois ces principes posés, le Conseil d’État ne pouvait que censurer le décret attaqué qui avait conditionné le regroupement familial au renoncement à l’occupation d’un emploi par la famille de l’étranger.  L’importance de cette décision va au-delà du principe qu’elle affirme. Elle a notamment contribué à conférer aux étrangers un statut moins précaire que celui qui leur était traditionnellement réservé. Le Conseil d’État a, par la suite, été amené à dégager des principes généraux du droit propres aux réfugiés politiques (CE, ass., 1er avril 1988, Bereciartua-Echarri, p. 135). Par ailleurs, invité à cela par le droit international, le Conseil d’État a tiré parti de l’article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales qui reconnaît également le droit pour chacun au respect de sa vie familiale, un tel droit pouvant être revendiqué à l’encontre d’un refus de titre de séjour (CE, sect., 10 avril 1992, Marzini, p. 154) ou d’un refus de visa, mais également à l’encontre des mesures d’éloignement du territoire national (CE, ass., 19 avril 1991, Belgacem, p. 152 et Mme Babas, p. 162). |

**ARRET COHN BENDIT**22 décembre 1978 - ministre de l’intérieur c/ Cohn-Bendit - Rec. Lebon p. 524

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 11604**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **ASSEMBLEE** |   M. Costa, Rapporteur M. Genevois, Commissaire du gouvernement  M. Chenot, Président    **Lecture du 22 décembre 1978**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Vu le recours du ministre de l'Intérieur, ledit recours enregistré au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 15 mars 1978 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un jugement en date du 21 décembre 1977, par lequel le Tribunal administratif de Paris, statuant sur la requête du sieur Cohn-Bendit [Daniel] tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision, en date du 2 février 1976, par laquelle le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit mis fin à l'arrêté d'expulsion pris à l'encontre de l'intéressé le 24 mai 1968, a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de Justice des communautés européennes se soit prononcée sur deux questions préjudicielles renvoyées à ladite Cour par ledit tribunal, ensemble rejeter cette requête du sieur Cohn-Bendit. Vu le Traité instituant la Communauté économique européenne ; la directive du Conseil des communautés européennes n. 221 du 25 février 1964 ; Vu le décret n. 70-29 du 5 janvier 1970 ; Vu l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; Vu la loi du 30 décembre 1977 ; Considérant que l'arrêté du 20 décembre 1978, abrogeant la mesure d'expulsion dont le sieur Cohn-Bendit était l'objet depuis le 24 mai 1968, n'a pas eu pour effet de rapporter la décision, en date du 2 février 1976, par laquelle le ministre de l'Intérieur avait refusé de mettre fin à cette mesure et que le sieur Cohn-Bendit a déférée au Tribunal administratif de Paris ; qu'ainsi, ni la demande présentée par le sieur Cohn-Bendit devant le tribunal administratif, ni, par suite, l'appel interjeté par le ministre de l'Intérieur du jugement rendu sur cette demande le 21 décembre 1977, ne sont devenus sans objet ; qu'il y a lieu, dès lors, pour le Conseil d'Etat, de statuer sur le recours du ministre de l'Intérieur ; Considérant que, d'après l'article 56 du traité instituant la Communauté économique européenne en date du 25 mars 1957, dont aucune stipulation n'habilite un organe des communautés européennes à prendre, en matière d'ordre public, des règlements directement applicables dans les Etats membres, la coordination des dispositions législatives et réglementaires "prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique" fait l'objet de directives du Conseil, arrêtées sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée ; qu'il ressort clairement de l'article 189 du traité du 25 mars 1957 que si ces directives lient les Etats membres "quant au résultat à atteindre" et si, pour atteindre le résultat qu'elles définissent, les autorités nationales sont tenues d'adapter la législation et la réglementation des Etats membres aux directives qui leur sont destinées, ces autorités restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution des directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire effet en droit interne. Qu'ainsi, quelles que soient d'ailleurs les précisions qu'elles contiennent à l'intention des Etats membres, les directives ne sauraient être invoquées par les ressortissants de ces Etats à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel. Qu'il suit de là que le sieur Cohn-Bendit ne pouvait utilement soutenir, pour demander au Tribunal administratif de Paris d'annuler la décision du ministre de l'Intérieur en date du 2 février 1976, que cette décision méconnaitrait les dispositions de la directive arrêtée le 25 février 1964 par le Conseil des communautés européennes en vue de coordonner, dans les conditions prévues par l'article 56 du traité de Rome, les mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ; que, dès lors, à défaut de toute contestation sur la légalité des mesures réglementaires prises par le gouvernement français pour se conformer aux directives arrêtées par le Conseil des communautés européennes, la solution que doit recevoir la requête du sieur Cohn-Bendit ne peut en aucun cas être subordonnée à l'interprétation de la directive du 25 février 1964. Que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du recours, le ministre de l'Intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué en date du 21 décembre 1977, le Tribunal administratif de Paris a renvoyé à la Cour de Justice des communautés européennes des questions relatives à l'interprétation de cette directive et sursis à statuer jusqu'à la décision de la Cour ; Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il ya a lieu de renvoyer l'affaire devant le Tribunal administratif de Paris pour être statué ce qu'il appartiendra sur la demande du sieur Cohn-Bendit ;  **DECIDE :**  DECIDE : Article 1er - Le jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 21 décembre 1977 est annulé. Article 2 - L'affaire est renvoyée devant le Tribunal administratif de Paris pour être statué ce qu'il appartiendra sur la demande du sieur Cohn-Bendit.  Précédents jurisprudentiels : 1. COMP. Cour de justice des communautés, Société SACE, 1970-12-17, Recueil p. 1213; Van Duynh, 1974-12-04, Recueil p. 1337; Rutili, 1975-10-28, Recueil p. 1219 | |

Analyse du Conseil d'Etat

Par cette décision, le Conseil d’État a fixé sa jurisprudence relative à l’applicabilité des directives communautaires : si elles n’ont pas d’effet direct et ne peuvent donc être invoquées directement à l’appui d’un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision individuelle, même passé le délai laissé aux États-membres pour assurer leur transposition, il est possible d’exciper de l’incompatibilité du droit national ayant servi de fondement à la décision contestée au regard des objectifs fixés par la directive.

Daniel Cohn-Bendit, qui avait fait l’objet d’un arrêté d’expulsion par le ministre de l’intérieur le 25 mai 1968 en raison de sa participation active aux événements de mai 1968, demanda, en 1975, au ministre de l’intérieur, d’abroger cet arrêté. Il déféra au juge administratif le refus qui lui fut opposé. Saisi par le ministre de l’intérieur d’un appel contre le jugement du tribunal administratif de Paris, qui avait sursis à statuer en attendant que la Cour de justice des Communautés européennes ait statué sur la question préjudicielle qu’il lui avait posée, le Conseil d’État annula le jugement du tribunal administratif et rejeta la demande de Daniel Cohn-Bendit, l’affaire n’ayant plus, d’ailleurs, au moment où le Conseil d’État statua, qu’un intérêt juridique, puisque le ministre de l’intérieur avait finalement décidé de faire droit à la demande de l’intéressé. Le requérant faisait notamment valoir que le refus d’abroger l’arrêté d’expulsion le visant était contraire à la directive adoptée le 25 février 1964 par le Conseil des Communautés européennes. Le Conseil d’État écarta le moyen en considérant que "quelles que soient... les précisions qu[e] contiennent [les directives] à l’intention des États-membres, [elles] ne sauraient être invoquées par les ressortissant de ces États à l’appui d’un recours dirigé contre un acte administratif individuel".

Par cette décision, le Conseil d’État définit donc une position en deux temps sur l’applicabilité des directives en droit national : elles ne peuvent être invoquées directement à l’appui d’un recours dirigé contre une décision administrative individuelle, même passé le délai laissé aux États-membres pour assurer sa transposition et alors même que cette transposition n’aurait pas été assurée ; en revanche, dans cette même hypothèse d’absence de transposition dans le délai prévu, le requérant peut exciper de l’incompatibilité avec les objectifs fixés par directive du droit national sur le fondement duquel a été prise la décision qu’il attaque. Cette position est fondée sur une interprétation stricte de l’article 189 du traité de Rome qui stipule que les directives lient les États-membres "quant au résultat à atteindre", qu’elles définissent, en leur laissant le choix de la forme à donner pour les atteindre. En adoptant cette position, le Conseil d’État s’est séparé de la Cour de justice des communautés européennes qui juge que les directives n’ayant pas fait l’objet d’une transposition sont directement invocables par les justiciables à l’appui d’un recours contre une décision individuelle (CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*, p. 1337).

Si, initialement, la divergence de jurisprudence entre la Cour de justice des communautés européennes et le Conseil d’État a été soulignée, les développements ultérieurs ont conduit à un rapprochement des positions des deux juridictions dans la pratique, sans pour autant mettre un terme à la différence théorique. D’une part, la CJCE a précisé sa jurisprudence en jugeant que la directive n’était directement invocable que par les particuliers, en cas de défaillance de l’État concerné dans ses obligations de transposition (CJCE, 5 avril 1979, *Ratti*, p. 1629), en en déduisant notamment qu’une directive ne pouvait être invoquée à l’encontre d’un particulier (CJCE, 26 février 1986, *Marshall*, p. 723). D’autre part, le Conseil d’État a, dans la pratique, donné leur plein effet aux directives. Tout d’abord, il a admis qu’elles puissent être invoquées directement à l’appui d’un recours pour excès de pouvoir contre un acte réglementaire, qu’il soit pris pour assurer sa transposition (28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France*, p. 512) ou non (7 décembre 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, p. 410). Ensuite, il leur a logiquement étendu le bénéfice de l’article 55 de la Constitution qui accorde aux traités et accords régulièrement ratifiés et approuvés la supériorité sur les lois (Ass. 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France*, p. 81). Enfin, il admis de façon très libérale la recevabilité des moyens tirés de la contrariété du droit national à l’encontre d’une directive. Il a notamment jugé que le droit national pouvait être incompatible avec les objectifs d’une directive en tant qu’il ne comportait pas un exemption fiscale qu’elle prévoyait (Ass. 30 octobre 1996, *S.A Cabinet Revers et Badelon*, p. 397). Enfin, il a admis que l’absence de toute norme positive, interprétée logiquement par la jurisprudence comme donnant aux personnes publiques concernées une entière liberté d’action dans le domaine en cause, pouvait être regardée comme incompatible avec les objectifs d’une directive qui prévoyait, dans le domaine en question, des règles de procédure (Ass. 6 février 1998, *Tête et Association de sauvegarde de l’ouest lyonnais*, p.30).

**ARRET COMPAGNIE ALITALIA**

|  |
| --- |
| 3 février 1989 - Compagnie Alitalia - p. Rec. Lebon 44 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 74052**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   Mme Hagelsteen, Rapporteur M. Chahid-Nouraï, Commissaire du gouvernement  M. Long, Président Me Ryziger, Avocat   **Lecture du 3 février 1989**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu la requête, enregistrée le 11 décembre 1985 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la COMPAGNIE ALITALIA, société par action de droit italien ayant son siège à Rome (Italie) Palazzo Alitalia, et tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet du Premier ministre, résultant du silence gardé sur sa demande en date du 2 août 1985 tendant au retrait ou à l'abrogation de l'article 1er du décret n° 67-604 du 27 juillet 1967 codifié sous l'article 230 de l'annexe II du code général des impôts et du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979, et plus particulièrement de ses articles 25 et 26 codifiés sous les articles 236 et 238 de l'annexe II au code général des impôts ;    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu la sixième directive du conseil des communautés européennes du 17 mai 1977 ;    Vu le code général des impôts et notamment les articles 230, 236 et 238 de son annexe II ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-935 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Vu la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 ;    Après avoir entendu :    - le rapport de Mme Hagelsteen, Maître des requêtes,    - les observations de Me Ryziger, avocat de la COMPAGNIE ALITALIA,    - les conclusions de M. Chahid-Nouraï, Commissaire du gouvernement ;    Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenu d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ; qu'en se fondant sur les dispositions de l'article 3 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui s'inspirent de ce principe, la COMPAGNIE ALITALIA a demandé le 2 août 1985 au Premier ministre d'abroger l'article 1er du décret n° 67-604 du 27 juillet 1967, codifié à l'article 230 de l'annexe II au code général des impôts, et les articles 25 et 26 du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979, codifiés aux articles 236 et 238 de l'annexe II au code général des impôts au motif que leurs dispositions, pour le premier, ne seraient plus, en tout ou partie, compatibles avec les objectifs définis par la sixième directive du conseil des communautés européennes et, pour les seconds, seraient contraires à ces objectifs ; que le Premier ministre n'ayant pas répondu à cette demande dans le délai de quatre mois, il en est résulté une décision implicite de rejet, que la COMPAGNIE ALITALIA a contesté pour excès de pouvoir dans le délai du recours contentieux ;    Considérant qu'il ressort clairement des stipulations de l'article 189 du traité du 25 mars 1957 que les directives du conseil des communautés économiques européennes lient les Etats membres "quant au résultat à atteindre" ; que si, pour atteindre ce résultat, les autorités nationales qui sont tenues d'adapter leur législation et leur réglementation aux directives qui leur sont destinées, restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution de ces directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire leurs effets en droit interne, ces autorités ne peuvent légalement, après l'expiration des délais impartis, ni laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par les directives dont s'agit, ni édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires à ces objectifs ;    Considérant que si les dispositions de l'article 230 de l'annexe II au code général des impôts comme celles des articles 236 et 238 de la même annexe ont été édictées sur le fondement de l'article 273 paragraphe I du code général des impôts issu de la loi du 6 janvier 1966, la demande de la COMPAGNIE ALITALIA n'a pas pour objet, contrairement à ce que soutient le Premier ministre, de soumettre au juge administratif l'examen de la conformité d'une loi nationale aux objectifs contenus dans une directive mais tend seulement à faire contrôler par ce juge la compatibilité avec ces objectifs des décisions prises par le pouvoir réglementaire, sur le fondement d'une habilitation législative, pour faire produire à ladite directive ses effets en droit interne ;    Considérant, d'une part, que l'article 1er de la sixième directive adoptée par le conseil des communautés européennes le 17 mai 1977 et concernant l'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, fixait comme objectif aux Etats membres de prendre avant le 1er janvier 1978 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour adapter leur régime de taxe sur la valeur ajoutée aux dispositions figurant dans cette directive ; que la neuvième directive du 26 juin 1978 a repoussé au 1er janvier 1979 le délai ainsi imparti ;    Considérant, d'autre part, que l'article 17 paragraphe 2 de la sixième directive précitée prévoit la déduction par l'assujetti de la taxe ayant grevé les biens et les services utilisés par lui "dans la mesure" où ils le sont "pour les besoins de ses opérations taxées" ; qu'il résulte de cette disposition que la déduction de la taxe sur la valeur ajoutée payée en amont par un assujetti concerne la taxe due ou acquittée pour les biens qui lui ont été livrés et les services qui lui ont été rendus dans le cadre de ses activités professionnelles ;    Considérant, enfin, que l'article 17 paragraphe 6 de la même directive dispose que : "Au plus tard avant l'expiration d'une période de quatre ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente directive, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, déterminera les dépenses n'ouvrant pas droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée. En tout état de cause, seront exclues du droit à déduction les dépenses n'ayant pas un caractère strictement professionnel, telles que les dépenses de luxe, de divertissement ou de représentation. Jusqu'à l'entrée en vigueur des règles visées ci-dessus, les Etats membres peuvent maintenir toutes les exclusions prévues par leur législation nationale au moment de l'entrée en vigueur de la présente directive." ; qu'il résulte clairement de ces dispositions, d'une part, qu'elles visent les exclusions du droit à déduction particulières à certaines catégories de biens, de services ou d'entreprises et non pas les règles applicables à la définition même des conditions générales d'exercice du droit à déduction et, d'autre part, qu'elles fixent comme objectif aux autorités nationales de ne pas étendre, à compter de l'entrée en vigueur de la directive, le champ des exclusions du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée prévues par les textes nationaux applicables à cette date ;    Sur la légalité de l'article 1er du décret n° 67-604 du 27 juillet 1967 codifié à l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II au code général des impôts :    Considérant que l'article 271 paragraphe I du code général des impôts issu des dispositions de la loi du 6 janvier 1966 prévoit que "la taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable est déductible de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à cette opération" ; que l'article 273 du même code, issu des dispositions de la même loi, dispose que "1. Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions d'application de l'article 271 ... 2. Ces décrets peuvent édicter des exclusions ou des restrictions et définir des règles particulières soit pour certains biens ou services, soit pour certaines catégories d'entreprises" ; que, l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II au code général des impôts, issu de l'article 1er du décret du 27 juillet 1967 pris sur le fondement de ces dispositions a prévu que "la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les biens et services que les assujettis à cette taxe acquièrent ou qu'ils se livrent à eux-mêmes n'est déductible que si ces biens et services sont nécessaires à l'exploitation et sont affectés de façon exclusive à celle-ci" ; que les dispositions précitées de l'article 17 paragraphe II de la sixième directive prévoient, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la déduction par l'assujetti de la taxe ayant grevé les biens et les services utilisés par lui "dans la mesure" où ils le sont "pour les besoins de ses opérations taxées" ; qu'il suit de là que la première condition de déductibilité figurant à l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II précitée et tenant au caractère nécessaire à l'exploitation des biens et services concernés n'est pas incompatible avec l'objectif fixé sur ce point par la sixième directive et n'est donc pas devenue illégale à la date limite définie ci-dessus ; qu'en revanche, la deuxième condition posée par l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II et tenant à l'affectation exclusive à l'exploitation des biens et services pouvant ouvrir droit à déduction n'est pas compatible avec l'objectif défini par la sixième directive dans la mesure où elle exclut de tout droit à déduction les biens et les services qui font l'objet d'une affectation seulement partielle à l'exploitation alors même que ces biens et services sont utilisés pour les besoins des opérations taxées ; que, dans cette mesure, les dispositions de l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II sont devenues illégales et que la compagnie requérante était fondée à en demander l'abrogation ;    Sur la légalité de l'article 25 du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979, codifié à l'article 236 de l'annexe II au code général des impôts :    Considérant que sur le fondement des dispositions déjà citées de l'article 273 du code général des impôts, issues de la loi du 6 janvier 1966, le gouvernement a pris le 29 décembre 1979 un décret modifiant l'annexe II au code général des impôts en ce qui concerne le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ; que l'article 25 de ce décret, codifié à l'article 236 de l'annexe II au code général des impôts, qui exclut du droit à déduction certains biens ou services "tels que le logement ou l'hébergement, les frais de réception, de restaurant, de spectacles ou toute dépense ayant un lien direct ou indirect avec les déplacements ou la résidence", s'il reprend les dispositions figurant précédemment aux articles 7 et 11 du décret du 27 juillet 1967 qui concernaient les dirigeants et le personnel de l'entreprise, étend les exclusions du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée aux "biens et services utilisés par des tiers" à l'entreprise ; que, dans cette mesure, ledit article méconnaît l'objectif de non extension des exclusions existantes, défini à l'article 17 paragraphe 6 précité de la sixième directive et est entaché d'illégalité ;    Sur la légalité de l'article 26 du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979 codifié à l'article 238 de l'annexe II au code général des impôts :    Considérant que les dispositions de l'article 238 de l'annexe II au code général des impôts, telles qu'elles résultent de l'article 26 du décret du 29 décembre 1979, et qui excluent du droit à déduction les biens cédés et les services rendus "sans rémunération ou moyennant une rémunération très inférieure à leur prix normal" ne se sont pas bornées à regrouper et à reprendre sous une rédaction différente les dispositions figurant antérieurement à l'article 10 du décret du 27 juillet 1967, mais ont aligné pour les services les conditions d'exclusion du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée sur celles, plus extensive, qui étaient prévues antérieurement pour certains biens, objets ou denrées, en supprimant le critère de libéralité, c'est-à-dire de non-conformité aux intérêts de l'entreprise, auquel était précédemment subordonnée pour les services l'exclusion du droit à déduction ; qu'ainsi, le champ des exclusions du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée s'est trouvé étendu en ce qui concerne les services par cette disposition, contrairement à l'objectif de non extension des exclusions existantes défini à l'article 17 paragraphe 6 précité de la sixième directive ; que la disposition attaquée est par suite, dans cette mesure, illégale ;    Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Premier ministre a illégalement refusé dans les limites ci-dessus précisées de déférer à la demande de la COMPAGNIE ALITALIA tendant à l'abrogation de l'article 1er du décret du 27 juillet 1967 et des articles 25 et 26 du décret du 29 décembre 1979 ;  **DECIDE :**  Article 1er : La décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur la demande présentée par la COMPAGNIE ALITALIA est annulée en tant que cette décision refuse l'abrogation :    - de l'article 1er du décret du 27 juillet 1967 en ce qu'il exclut tout droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les biens et services qui ont fait l'objet d'une affectation seulement partielle à l'exploitation ; - de l'article 25 du décret du 29 décembre 1979, en ce qu'il exclut le droit à déduction de la taxe ayant grevé tous les biens et les services utilisés par des tiers ; - de l'article 26 du même décret en ce qu'il applique aux services des conditions plus restrictives de droit à déduction prévues antérieurement pour les biens. Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté. Article 3 : La présente décision sera notifiée à la COMPAGNIE ALITALIA et au ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget.  Précédents jurisprudentiels : 1. Ab.jur. Section, 1981-01-30, Ministre du travail et de la participation c/ Société Afrique France Europe transaction, p. 32. 2. Cf. Assemblée, 1984-12-07, Fédération française des sociétés de protection de la nature, p. 410. | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par la décision Compagnie Alitalia, le Conseil d’État institue la faculté pour tout administré de demander, sans condition de délai, à l’administration d’abroger les actes réglementaires illégaux dès l’origine ou devenus illégaux du fait d’un changement dans les circonstances de fait ou de droit.  L’origine de la demande de la compagnie Alitalia concernait des remboursements de TVA qui lui avaient été refusés par l’administration sur le fondement de dispositions issues de l’annexe II au code général des impôts. La compagnie Alitalia estimait que ces dispositions réglementaires étaient contraires à la sixième directive du Conseil des communautés européennes relative à l’harmonisation des législations des États-membres en matière de TVA du 17 mai 1977. La société avait donc saisi le juge administratif de l’annulation de la décision par laquelle l’administration avait refusé d’abroger les dispositions de l’annexe II objet du litige.  Ce dernier a été l’occasion, pour le Conseil d’État, de préciser quelles sont les obligations de l’administration ainsi que les droits de l’administré s’agissant de l’abrogation des normes réglementaires illégales. La solution est d’autant plus intéressante que les normes en cause dans l’affaire de la compagnie Alitalia étaient issues à la fois d’un décret antérieur et d’un décret postérieur à la date à laquelle expirait le délai de transposition fixé par la directive.  Pour asseoir sa demande, la société se prévalait des dispositions de l’article 3 du décret du 28 novembre 1983 aux termes desquels l’autorité compétente est tenue de faire droit à toute demande tendant à l’abrogation d’un règlement illégal, que ce règlement soit devenu illégal en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édiction ou que ce règlement ait été illégal dès sa signature.  Le premier cas ne pose pas de difficultés en soi puisqu’il avait été admis dès 1930 (Section, 10 janvier 1930, Despujol, p. 30). Toutefois, la jurisprudence avait précisé que la demande d’abrogation devait intervenir dans les deux mois suivant la modification des circonstances. En revanche, le second cas avait conduit à des jurisprudences nuancées, dans la mesure où le Conseil d’État admettait d’un côté que l’exception d’illégalité d’un règlement puisse toujours être invoquée sans condition de délai (29 mai 1908, Poulin, p. 580), mais jugeait, d’un autre côté, que les administrés ne peuvent plus demander l’abrogation d’un règlement illégal une fois le délai du recours contentieux expiré (Section, 30 janvier 1981, Ministre du travail et de la participation c/ société Afrique France Europe transaction, p. 32).  L’article 3 du décret de 1983 entendait faire échec à ces jurisprudences puisqu’il prévoit que la demande d’abrogation est recevable sans condition de délai et ceci même à l’encontre d’un règlement illégal dès sa signature. Sa légalité est toutefois douteuse : un décret peut-il imposer une obligation d’abrogation pour l’ensemble des actes réglementaires, c’est à dire également pour ceux des collectivités locales, alors qu’il appartient en principe au seul législateur d’encadrer la libre administration de ces dernières, et remettre en cause des principes dégagés par le Conseil d’État lui-même ?  Pour écarter ces difficultés, le Conseil d’État érigea en principes les facultés ouvertes aux administrés par l’article 3 du décret de 1983 et releva, non sans une certaine audace, que le décret de 1983 s’était inspiré de ces principes. Ce faisant, le Conseil d’État institue une faculté pour tout administré de demander, sans condition de délai, à l’administration d’abroger les actes réglementaires illégaux dès l’origine ou devenus illégaux du fait d’un changement dans les circonstances de fait ou de droit, ce qui peut être le cas lorsqu’intervient une directive communautaire.  La décision Alitalia est également remarquable en raison de la force qu’elle confère à l’obligation pour l’administration d’appliquer les directives communautaires. En effet, après avoir jugé que le gouvernement ne peut édicter de textes réglementaires incompatibles avec les objectifs d’une directive dont le délai de transposition est expiré (28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays de d’expression française), le Conseil d’État juge que les autorités ne peuvent pas davantage laisser subsister dans l’ordre interne, postérieurement à ce même délai, des dispositions réglementaires devenues incompatibles avec de tels objectifs. |

**ARRET NICOLO**

|  |
| --- |
| 20 octobre 1989 - Nicolo - Rec. Lebon p. 190 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 108243**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. de Montgolfier, Rapporteur M. Frydman, Commissaire du gouvernement  M. Long, Président S.C.P. de Chaisemartin, Avocat   **Lecture du 20 octobre 1989**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu la requête, enregistrée le 27 juin 1989 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Raoul Georges Nicolo, demeurant 26, avenue de Joinville à Nogent-sur-Marne (94130), et tendant à l'annulation des opérations électorales qui se sont déroulées le 18 juin 1989 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen,    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu la Constitution, notamment son article 55 ;    Vu le Traité en date du 25 mars 1957, instituant la communauté économique européenne ;    Vu la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 ;    Vu le code électoral ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu :    - le rapport de M. de Montgolfier, Auditeur,    - les observations de la S.C.P. de Chaisemartin, avocat de M. Hervé de Charette,    - les conclusions de M. Frydman, Commissaire du gouvernement ;    Sur les conclusions de la requête de M. Nicolo :    Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes "le territoire de la République forme une circonscription unique" pour l'élection des représentants français au Parlement européen ; qu'en vertu de cette disposition législative, combinée avec celles des articles 2 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, desquelles il résulte que les départements et territoires d'outre-mer font partie intégrante de la République française, lesdits départements et territoires sont nécessairement inclus dans la circonscription unique à l'intérieur de laquelle il est procédé à l'élection des représentants au Parlement européen ;    Considérant qu'aux termes de l'article 227-1 du traité en date du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne : "Le présent traité s'applique ... à la République française" ; que les règles ci-dessus rappelées, définies par la loi du 7 juillet 1977, ne sont pas incompatibles avec les stipulations claires de l'article 227-1 précité du traité de Rome ;    Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les personnes ayant, en vertu des dispositions du chapitre 1er du titre 1er du livre 1er du code électoral, la qualité d'électeur dans les départements et territoires d'outre-mer ont aussi cette qualité pour l'élection des représentants au Parlement européen ; qu'elles sont également éligibles, en vertu des dispositions de l'article L.O. 127 du code électoral, rendu applicable à l'élection au Parlement européen par l'article 5 de la loi susvisée du 7 juillet 1977 ; que, par suite, M. Nicolo n'est fondé à soutenir ni que la participation des citoyens français des départements et territoires d'outre-mer à l'élection des représentants au Parlement européen, ni que la présence de certains d'entre-eux sur des listes de candidats auraient vicié ladite élection ; que, dès lors, sa requête doit être rejetée ;    Sur les conclusions du ministre des départements et territoires d'outre-mer tendant à ce que le Conseil d'Etat inflige une amende pour recours abusif à M. Nicolo :    Considérant que des conclusions ayant un tel objet ne sont pas recevables ;  **DECIDE :**  Article 1er : La requête de M. Nicolo et les conclusions du ministre des départements et des territoires d'outre-mer tendant à ce qu'une amende pour recours abusif lui soit infligée sont rejetées. Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Nicolo, à M. de Charette, mandataire de la liste l'Union U.D.F.-R.P.R., aux mandataires de la liste de rassemblement présentée par le Parti Communiste Français, de la liste du Centre pour l'Europe, de la liste Majorité de Progrès pour l'Europe, de la liste Les Verts Europe-Ecologie et de la liste Europe et Patrie et au ministre de l'intérieur.  Précédents jurisprudentiels : 1. Ab. jur. Section, 1968-03-01, Syndicat général des fabricants de semoule de France, p. 149 ; Assemblée, 1979-10-22, Union démocratique du travail, p. 384. 2. Cf. C. Cass. Ch. Mixte, 1975-05-24, Administration des douanes c/ Société Café Jacques Vabre, Bull. Civ. n° 4, p. 6 ; Cons. Const., 1988-10-21, Election du député de la 5ème circonscription du Val-d'Oise, J.O. 1988-10-25, p. 13474 | |         Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Nicolo* , le Conseil d’État a accepté de contrôler la compatibilité d’une loi avec les stipulations d’un traité, même lorsque la loi est postérieure à l’acte international en cause, en application de l’article 55 de la Constitution, abandonnant ainsi la théorie de la loi écran.  A l’occasion d’une protestation dirigée contre les résultats des élections européennes de juin 1989, M. Nicolo contestait la compatibilité de la loi du 7 juillet 1977 relative à l’élection des représentants de la France à l’Assemblée des communautés européennes avec les stipulations de l’article 227-1 du traité de Rome. Si, sur le fond, cette contestation ne soulevait aucune difficulté, la réponse à apporter au protestataire était délicate et posait une question de principe très importante. En effet, soit le Conseil d’État, sur le fondement de la jurisprudence qui avait prévalu jusque là, répondait qu’il n’appartenait pas au Conseil d’État statuant au contentieux de se prononcer sur la compatibilité d’une loi postérieure avec les stipulations d’un traité ; soit, rejoignant la position adoptée en 1975 par le Conseil Constitutionnel puis par le Cour de Cassation, il acceptait de contrôler la compatibilité d’une loi postérieure avec les stipulations d’un traité. C’est cette seconde réponse que fit le Conseil d’État, marquant ainsi que, désormais, le juge administratif ne s’interdisait plus d’écarter les dispositions d’une loi qui seraient incompatibles avec les stipulations d’un traité ou d’un accord régulièrement ratifié ou approuvé, alors même que la loi serait postérieure au traité.  L’article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que "Les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie." Ces dispositions, qui sont très proches de celles qui prévalaient sous l’empire de la Constitution du 27 octobre 1946, accordent donc très clairement une suprématie aux traités et accords internationaux sur les lois. Toutefois, le Conseil d’État n’avait jamais accepté, au contentieux, de faire prévaloir les stipulations d’un traité ou d’un accord sur les dispositions d’une loi, dès lors que la loi venait s’interposer entre la norme internationale et le juge, selon la théorie dite de "la loi écran". En effet, il s’était toujours refusé à exercer un quelconque contrôle de constitutionnalité sur les lois (Sect. 6 novembre 1936,*Arrighi*, p. 966). Depuis les lois des 16 et 24 août 1790, défense est faite aux tribunaux de se prononcer sur la validité de la loi, expression de la volonté générale. La tradition juridique issue de la Révolution française a fait de la loi, votée par les représentants de la Nation, expression de la volonté générale, une norme "première et inconditionnée" (Carré de Malberg), dont les tribunaux devaient se borner à faire une fidèle application, sans pouvoir se prononcer sur sa validité. De même qu’il avait refusé d’examiner la conformité d’une loi à la Constitution, le Conseil d’État s’était donc refusé à examiner la compatibilité d’une loi à un traité (Sect. 1er mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, p. 149). Lorsque la question lui avait été posée, la Cour de cassation avait adopté la même solution (Cass. Civ. 22 décembre 1931, S. 1932.1.257). Le Conseil d’État considérait qu’il appartenait au Conseil Constitutionnel et à lui seul d’assurer le respect, par le législateur, de l’article 55 de la Constitution.  Mais le Conseil Constitutionnel prit une position différente en jugeant qu’il ne lui appartenait pas de contrôler la conformité d’une loi avec un traité, en considérant que la supériorité des traités sur les lois posée par l’article 55 de la Constitution "présente un caractère à la fois relatif et contingent", contrairement à la supériorité de la Constitution qui est absolue et permanente (décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, p. 19). La Cour de cassation accepta de tirer les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel en contrôlant la compatibilité d’une loi postérieure à un traité, abandonnant ainsi son ancienne jurisprudence (Cass. Ch. mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabre*, D. 1975.497). Le Conseil d’État, juge de la légalité des actes du pouvoir réglementaire, se refusa, dans un premier temps, à abandonner la théorie de la loi écran.  Toutefois, le Conseil Constitutionnel ayant confirmé sa jurisprudence de 1975 en acceptant, en tant que juge de l’élection cette fois, de contrôler la compatibilité d’une loi postérieure avec les stipulations d’un traité (Cons. Constit., 21 octobre 1988, *Ass. nat. Val d’Oise*, 5e circ., p. 183), le Conseil d’État se résolut à abandonner cette théorie en faisant prévaloir les traités et accords sur les lois, mêmes postérieures. Cela conduisit le Conseil d’État à étendre progressivement le bénéfice du régime de l’article 55 de la Constitution à l’ensemble des actes de droit communautaire qu’il acceptait donc, le cas échéant, de faire prévaloir sur les lois : les règlements (24 septembre 1990, *Boisdet* , p. 251) et les directives (Ass. 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France*, p. 81). Toutefois il refusa de faire bénéficier du régime de l’article 55 les normes internationales issues de la coutume (Ass. 6 juin 1997, *Aquarone*, p. 206). Enfin, il a récemment eu l’occasion d’affirmer la suprématie, en droit interne, de la Constitution sur les traités ou accords internationaux (Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, p. 368). |

**ARRET EPOUX V.**

|  |
| --- |
| 10 avril 1992 - Epoux V.- Rec. Lebon p. 171 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 79027**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Salat-Baroux, Rapporteur M. Legal, Commissaire du gouvernement  M. Long, Président Me Roger, SCP Célice, Blancpain, Avocat   **Lecture du 10 avril 1992**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu la requête, enregistrée le 2 juin 1986 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. et Mme V.,  et tendant à ce que le Conseil d'Etat :    1°) annule le jugement du 4 avril 1986 par lequel le tribunal administratif de Rouen a rejeté leur demande tendant à la condamnation de l'hôpital clinique du Belvédère à Mont-Saint-Aignan (Seine-Martime) au versement de la somme de 4 437 600 F avec intérêts, en réparation des conséquences dommageables de la césarienne pratiquée sur Mme V. le 9 mai 1979 et a mis à leur charge les frais d'expertise médicale ;    2°) condamne la clinique du Belvédère à payer aux époux V. une somme de 4 437 600 F avec les intérêts et les intérêts des intérêts en réparation du préjudice subi,    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu :    - le rapport de M. Salat-Baroux, Auditeur,    - les observations de Me Roger, avocat des époux V. et de la SCP Célice, Blancpain, avocat de l'hôpital clinique du Belvédère,    - les conclusions de M. Legal, Commissaire du gouvernement ;    Sur le principe de la responsabilité :    Considérant que Mme V. a subi, le 9 mai 1979, quelques jours avant le terme de sa grossesse, à l'hôpital clinique du Belvédère à Mont-Saint-Aignan (Seine-Maritime), une césarienne pratiquée sous anesthésie péridurale ; qu'au cours de l'opération, plusieurs chutes brusques de la tension artérielle se sont produites, suivies d'un arrêt cardiaque ; que Mme V. a pu être réanimée sur place, puis soignée au centre hospitalier régional de Rouen, où elle a été hospitalisée jusqu'au 4 juillet 1979 ; qu'elle demeure atteinte d'importants troubles neurologiques et physiques provoqués par l'anoxie cérébrale consécutive à l'arrêt cardiaque survenu au cours de l'intervention du 9 mai 1979 ;    Considérant qu'il résulte de l'instruction et, notamment, de l'ensemble des rapports d'expertise établis tant en exécution d'ordonnances du juge d'instruction que du jugement avant-dire-droit du tribunal administratif de Rouen en date du 4 avril 1986, que la césarienne pratiquée sur Mme V. présentait, en raison de l'existence d'un placenta praevia décelé par une échographie, un risque connu d'hémorragie pouvant entraîner une hypotension et une chute du débit cardiaque ; qu'il était par ailleurs connu, à la date de l'intervention, que l'anesthésie péridurale présentait un risque particulier d'hypotension artérielle ;    Considérant que le médecin anesthésiste de l'hôpital a administré à Mme V., avant le début de l'intervention, une dose excessive d'un médicament à effet hypotenseur ; qu'une demi-heure plus tard une chute brusque de la tension artérielle, accompagnée de troubles cardiaques et de nausées a été constatée ; que le praticien a ensuite procédé à l'anesthésie péridurale prévue et a administré un produit anesthésique contre indiqué compte tenu de son effet hypotenseur ; qu'une deuxième chute de la tension artérielle s'est produite à onze heures dix ; qu'après la césarienne et la naissance de l'enfant, un saignement s'est produit et a été suivi, à onze heures vingt-cinq, d'une troisième chute de tension qui a persisté malgré les soins prodigués à la patiente ; qu'à douze heures trente, du plasma décongelé mais insuffisamment réchauffé a été perfusé provoquant immédiatement une vive douleur suivie de l'arrêt cardiaque ;    Considérant que les erreurs ainsi commises, qui ont été selon les rapports d'expertise la cause de l'accident survenu à Mme V., constituent une faute médicale de nature à engager la responsabilité de l'hôpital ; que par suite, M. et Mme V. sont fondés à demander l'annulation du jugement attaqué du 4 avril 1986 en tant que par ce jugement, le tribunal administratif de Rouen a rejeté les conclusions de M. et Mme V. ;    Sur l'évaluation du préjudice :    Considérant qu'à la suite de l'accident d'anesthésie dont a été victime Mme V., alors âgée de 33 ans, celle-ci reste atteinte de graves séquelles à la jambe gauche et, dans une moindre mesure, au membre supérieur gauche ; qu'elle souffre de graves troubles de la mémoire, d'une désorientation dans le temps et l'espace, ainsi que de troubles du caractère ; qu'elle a dû subir une longue période de rééducation ; que, du fait de son handicap physique, elle subit un préjudice esthétique ; qu'enfin, si elle n'apporte aucun commencement de preuve d'une perte de salaire effective, il est établi qu'avant son accident, elle exerçait la profession de maître auxiliaire dans un collège d'enseignement secondaire et qu'elle a perdu toute perspective de reprendre une activité professionnelle correspondant à ses titres universitaires ; qu'il sera fait une juste appréciation de l'ensemble de ces éléments du préjudice, en lui allouant une indemnité d'un montant d'un million de francs ;    Considérant que M. V., mari de la victime, subit un préjudice moral du fait de l'état de sa femme et, qu'ayant trois enfants à charge, il subit des troubles dans ses conditions d'existence ; qu'il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en lui allouant une indemnité de 300 000 F ;    Considérant que M. et Mme V. ont droit aux intérêts des indemnités qui leur sont accordées à compter du 12 novembre 1982, date de réception par l'hôpital clinique du Belvédère de la demande d'indemnité qu'ils lui ont présentée ;    Considérant que M. et Mme V. ont demandé le 2 juin 1986 puis le 28 février 1990 la capitalisation des intérêts ; qu'à chacune de ces dates, il était dû au moins une année d'intérêts ; que, dès lors, conformément aux dispositions de l'article 1154 du code civil, il y a lieu de faire droit à ces demandes ;    Sur les frais d'expertise exposés en première instance :    Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'affaire, de mettre à la charge de l'hôpital clinique du Belvédère les frais d'expertise exposés en première instance ;  **DECIDE :**  Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Rouen du 4 avril 1986 est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions de M. et Mme V. et mis à leur charge les frais d'expertise. Article 2 : L'hôpital clinique du Belvédère est condamné à verser à Mme V., la somme d'un million de francs et à M. V., la somme de 300 000 F. Ces sommes porteront intérêts au taux légal, à compter du 12 novembre 1982. Les intérêts échus les 2 juin 1986 et 28février 1990 seront capitalisés à ces dates pour produire eux-mêmes intérêts. Article 3 : Les frais d'expertise exposés en première instance sont mis à la charge de l'hôpital clinique du Belvédère. Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté. Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. et Mme V., à l'hôpital clinique du Belvédère, à la caisse primaire d'assurance maladie de la région parisienne et au ministre de la santé et de l'action humanitaire.  Titrage : 60-01-02-02-02,RJ1 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITE - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITE - RESPONSABILITE POUR FAUTE - APPLICATION D'UN REGIME DE FAUTE SIMPLE -Responsabilité médicale - Erreurs successives commises à l'occasion d'un accouchement constitutives d'une faute médicale de nature à engager la responsabilité de l'hôpital.  60-02-01-01-02,RJ1 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - RESPONSABILITE EN RAISON DES DIFFERENTES ACTIVITES DES SERVICES PUBLICS - SERVICE PUBLIC DE SANTE - ETABLISSEMENTS PUBLICS D'HOSPITALISATION - RESPONSABILITE POUR FAUTE : ACTES MEDICAUX -Régime de responsabilité - Application d'un régime de faute simple (1) - Erreurs successives commises à l'occasion d'un accouchement constitutives d'une faute médicale de nature à engager la responsabilité de l'hôpital.  Résumé : 60-01-02-02-02, 60-02-01-01-02 Abandon de la jurisprudence selon laquelle la responsabilité administrative ne peut être engagée à raison d'actes médicaux accomplis dans des établissements hospitaliers publics qu'en cas de faute lourde. Césarienne pratiquée à l'occasion de l'accouchement d'une patiente présentant, en raison de l'existence d'un placenta praevia décelé par une échographie, un risque connu d'hémorragie pouvant entraîner une hypotension et une chute du débit cardiaque et alors qu'il était par ailleurs connu, à la date de l'intervention, que l'anesthésie péridurale présentait un risque particulier d'hypotension artérielle. Le médecin anesthésiste de l'hôpital a administré à la patiente, avant le début de l'intervention, une dose excessive d'un médicament à effet hypotenseur. Une demi-heure plus tard une chute brusque de la tension artérielle, accompagnée de troubles cardiaques et de nausées, a été constaté. Le praticien a ensuite procédé à l'anesthésie péridurale prévue et a administré un produit anesthésique contre-indiqué compte tenu de son effet hypotenseur. Une deuxième chute de la tension artérielle s'est produite à onze heures dix. Après la césarienne et la naissance de l'enfant, un saignement s'est produit et a été suivi, à onze heures vingt-cinq, d'une troisième chute de tension qui a persisté malgré les soins prodigués à la patiente. A douze heures trente, du plasma décongelé mais insuffisamment réchauffé a été perfusé provoquant immédiatement une vive douleur suivie de l'arrêt cardiaque. Cette série d'erreurs a été, selon les rapports d'expertise, la cause de l'accident survenu à l'intéressée et constitue une faute médicale de nature à engager la responsabilité de l'hôpital.  Précédents jurisprudentiels : 1. Ab. Jur. Section, 1935-11-08, Dame Vion, p. 1019 et Dame Philipponeau, p. 1020 | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Epoux V.*, le Conseil d’État a abandonné l’exigence d’une faute lourde pour engager la responsabilité du service public hospitalier en cas d’acte médical.  Mme V., à l’occasion d’une césarienne pratiquée sous anesthésie péridurale, avait été victime d’une succession d’erreurs et d’imprudences de la part des divers intervenants médicaux, comprenant notamment l’administration de produits contre-indiqués. Après un arrêt cardiaque d’une demi-heure, elle était restée plusieurs jours dans le coma puis avait souffert d’une hémiplégie gauche. Il en était resté d’importants troubles neurologiques et physiques.  L’enchaînement des erreurs caractérisait un comportement fautif qui avait été la cause de l’accident. Toutefois, en première instance, le tribunal administratif avait considéré que n’avait pas été commise de faute lourde, seule de nature, en vertu de la jurisprudence antérieure, à engager la responsabilité du service public hospitalier à raison d’un acte médical. Par l’arrêt du 10 avril 1992, le Conseil d’État a abandonné l’exigence d’une faute lourde en la matière et a considéré que, en l’espèce, les erreurs commises constituaient une faute médicale de nature à engager la responsabilité de l’hôpital.  L’exigence d’une faute lourde pouvait se justifier par la complexité des actes médicaux, qu’il s’agisse du diagnostic, des prescriptions, du traitement ou de l’opération chirurgicale. Le juge administratif distinguait ainsi, pour l’engagement de la responsabilité d’un hôpital, entre les actes non médicaux, pour lesquels une faute simple suffisait, en particulier une faute dans l’organisation du service, et les actes médicaux stricto sensu, considérés comme plus difficiles. Toutefois, les progrès mêmes de la médecine et les exigences accrues des justiciables avaient conduit le juge administratif à admettre de plus en plus souvent l’existence d’une faute lourde, conduisant à une banalisation qui suscitait l’inquiétude des médecins sans faire disparaître l’incompréhension des victimes. Par son revirement de jurisprudence, le Conseil d’État a donc parachevé une évolution progressive de sa jurisprudence plus qu’il n’a effectué une révolution. Toutefois, en abandonnant l’exigence de faute lourde, il n’a pas entendu dorénavant sanctionner toutes les erreurs médicales. En effet, toute erreur n’est pas nécessairement fautive, sauf à imposer aux médecins non plus une obligation de moyens mais une véritable obligation de résultats.  Si, par cet arrêt, le Conseil d’État a abandonné la particularité que représentait pour les actes médicaux l’exigence d’une faute lourde, il n’en résulte pas pour autant une unification du régime de la responsabilité des personnes publiques en matière hospitalière. En effet, le juge adapte son raisonnement aux particularités de chaque type d’acte, afin de faciliter l’indemnisation des victimes. Ainsi, pour ce qui concerne l’organisation et le fonctionnement du service public hospitalier et les actes de soins courants qui peuvent être exécutés sans l’intervention ou la surveillance personnelle d’un médecin, la faute est parfois malaisée à prouver ; aussi, la jurisprudence considère qu’en cas de conséquences graves, la faute peut être présumée (8 décembre 1989, *Mme Hairon-Lescure* , p. 251). Enfin, le juge administratif a admis, sous certaines conditions très restrictives, la possibilité d’une responsabilité sans faute, pour remédier à l’absence d’indemnisation de l’aléa thérapeutique dans les cas les plus dramatiques : même si aucune faute ne peut être relevée, lorsqu’un acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement du malade présente un risque dont l’existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et dont aucune raison ne permet de penser que le patient y soit particulièrement exposé, la responsabilité du service public hospitalier est engagée si l’exécution de cet acte est la cause directe de dommages sans rapport avec l’état initial du patient comme avec l’évolution prévisible de cet état, et présentant un caractère d’extrême gravité (Ass. 9 avril 1993,*Bianchi*, p. 126).  L’arrêt du 10 avril 1992 s’inscrit également dans une évolution générale de la jurisprudence, qui tend à admettre de plus en plus fréquemment qu’une faute simple suffise à engager la responsabilité des personnes publiques. C’est ainsi que le Conseil d’État réserve désormais l’exigence d’une faute lourde, en matière fiscale, aux opérations d’établissement et de recouvrement de l’impôt qui comportent des difficultés particulières (Section 27 juillet 1990, *Bourgeois* , p. 242), qu’il a dans certains cas admis que la responsabilité de l’administration à raison d’activités de contrôle puisse être engagée sur le terrain de la faute simple (Ass., 9 avril 1993, *M. D.*, p. 110) et, enfin, qu’il a abandonné l’exigence d’une faute lourde pour les activités de secours (Section 20 juin 1997,*Theux*, p. 253 ; Section 13 mars 1998, Améon et autres). |

**ARRETS HARDOUIN ET MARIE**

|  |
| --- |
| 17 février 1995 - Hardouin et Marie - Rec. Lebon p. 82 et 85 |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 107766**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Ph. Boucher, Rapporteur M. Frydman, Commissaire du gouvernement  M. Long, Président SCP Masse-Dessen, Georges, Thouvenin, Avocat   **Lecture du 17 février 1995**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 12 juin 1989 et 6 octobre 1989 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Philippe Hardouin, demeurant "Le Clos", Mazet par Beaufort-en-Vallée (49250) ; M. Hardouin demande au Conseil d'Etat :    1°) d'annuler le jugement du 6 avril 1989 par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 14 mars 1986 aux termes de laquelle le ministre de la défense a rejeté son recours hiérarchique contre la punition de dix jours d'arrêt qui lui avait été infligée le 8 novembre 1985, ensemble à l'annulation de cette dernière décision ;    2°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions des 8 novembre 1985 et 14 mars 1986 ;    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 ;    Vu le décret n° 75-675 du 28 juillet 1975 modifié par le décret n° 78-1024 du 11 juillet 1978 et n° 85-914 du 21 août 1985 ;    Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;    Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu en audience publique :    - le rapport de M. Philippe Boucher, Conseiller d'Etat,    - les observations de la SCP Masse-Dessen, Georges, Thouvenin, avocat de M. Philippe Hardouin,    - les conclusions de M. Frydman, Commissaire du gouvernement ;    Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 30 du décret du 28 juillet 1975 modifié portant règlement de discipline générale dans les armées : "A l'exception de l'avertissement, les sanctions disciplinaires font l'objet d'une inscription motivée au dossier individuel ou au livret matricule" ; que l'article 31 du même décret, dans sa rédaction résultant du décret du 21 août 1985 dispose : "Les arrêts sanctionnent une faute grave ou très grave ou des fautes répétées de gravité moindre. Le militaire effectue son service dans les conditions normales mais il lui est interdit, en dehors du service de quitter son unité ou le lieu désigné par son chef de corps ( ...). Le nombre de jours d'arrêt susceptibles d'être infligés est de un à quarante. Pendant l'exécution de cette punition, le militaire ne peut prétendre au bénéfice d'une permission" ; que, tant par ses effets directs sur la liberté d'aller et venir du militaire, en dehors du service, que par ses conséquences sur l'avancement ou le renouvellement des contrats d'engagement, la punition des arrêts constitue une mesure faisant grief, susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; que M. Hardouin est, dès lors, fondé à demander l'annulation du jugement attaqué, par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté comme non recevables ses conclusions tendant à l'annulation de la décision du 14 mars 1986 par laquelle le ministre de la défense a rejeté son recours contre la punition de dix jours d'arrêts qui lui a été infligée le 8 novembre 1985 par le commandant de son unité ;    Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. Hardouin devant le tribunal administratif de Rennes ;    Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, conformément aux dispositions de l'article 33 du décret du 28 juillet 1975 modifié, M. Hardouin a été mis à même de s'expliquer devant son chef de corps avant qu'une punition ne lui soit infligée ;    Considérant que si M. Hardouin, se fondant sur les dispositions de la loi du 11 juillet 1979, soutient que la décision par laquelle le ministre de la défense a rejeté son recours hiérarchique contre la décision qui lui avait infligé des arrêts, est irrégulière faute d'être motivée, l'obligation de motivation des sanctions posées par cette loi concerne la décision infligeant la sanction et non la décision qui se borne à rejeter la réclamation contre cette sanction ;    Considérant qu'il est établi que, lors de son retour le 8 novembre 1985 vers 0 h 45 sur l'unité navale sur laquelle il servait, M. Hardouin, alors maître timonnier manifestait des signes d'ébriété ; qu'il a refusé de se soumettre à l'épreuve d'alcootest ; que ces faits étaient de nature à justifier une punition disciplinaire et qu'en infligeant une punition de 10 jours d'arrêt, l'autorité militaire n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ;    Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Hardouin n'est pas fondé à soutenir que la décision du ministre de la défense, en date du 14 mars 1986, est entachée d'excès de pouvoir ;  **DECIDE :**  Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Rennes en date du 6 avril 1989 est annulé. Article 2 : La demande présentée par M. Hardouin devant le tribunal administratif de Rennes, ensemble le surplus des conclusions de sa requête sont rejetés. Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Philippe Hardouin et au ministre d'Etat, ministre de la défense. | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 97754**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   M. Ph. Boucher, Rapporteur M. Frydman, Commissaire du gouvernement  M. Long, Président    **Lecture du 17 février 1995**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 mai 1988 et 10 juin 1988 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés par M. Pascal Marie, demeurant 1, rue Souham prolongée à Tulle (19000) ; M. Marie demande au Conseil d'Etat :    1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Versailles qui, le 29 février 1988, a rejeté comme irrecevable sa demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 29 juin 1987 par laquelle le directeur de la maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis lui a infligé la sanction de la mise en cellule de punition pour une durée de huit jours, avec sursis, ensemble la décision implicite du directeur régional des services penitentiaires rejetant son recours contre ladite sanction ;    2°) d'annuler ces deux décisions pour excès de pouvoir ;    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu le code de procédure pénale ;    Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu en audience publique :    - le rapport de M. Philippe Boucher, Conseiller d'Etat,    - les conclusions de M. Frydman, Commissaire du gouvernement ;    Considérant qu'aux termes de l'article D. 167 du code de procédure pénale : "La punition de cellule consiste dans le placement du détenu dans une cellule aménagée à cet effet et qu'il doit occuper seul ; sa durée ne peut excéder quarante cinq jours ..." ; que l'article D. 169 du même code prévoit que "La mise en cellule de punition entraîne pendant toute sa durée, la privation de cantine et des visites. Elle comporte aussi des restrictions à la correspondance autre que familiale ..." ; qu'en vertu de l'article 721 du même code, des réductions de peine peuvent être accordées aux condamnés détenus en exécution de peines privatives de liberté "s'ils ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite" et que les réductions ainsi octroyées peuvent être rapportées "en cas de mauvaise conduite du condamné en détention" ; que, eu égard à la nature et à la gravité de cette mesure, la punition de cellule constitue une décision faisant grief susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; que M. Marie est, dès lors, fondé à demander l'annulation du jugement attaqué, par lequel le tribunal administratif de Versailles a rejeté comme non recevable sa demande tendant à l'annulation de la décision du 29 juin 1987 par laquelle le directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis lui a infligé la sanction de mise en cellule de punition pour une durée de huit jours, avec sursis, ainsi que de la décision implicite du directeur régional des services pénitentiaires rejetant son recours hiérarchique contre cette décision ;    Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. Marie devant le tribunal administratif de Versailles ;    Considérant qu'aux termes de l'article D. 262 du code de procédure pénale, "Les détenus peuvent, à tout moment, adresser des lettres aux autorités administratives et judiciaires françaises ( ...) Les détenus qui mettraient à profit la faculté qui leur est ainsi accordée soit pour formuler des outrages, des menaces ou des imputations calomnieuses, soit pour multiplier des réclamations injustifiées ayant déjà fait l'objet d'une décision de rejet, encourent une sanction disciplinaire, sans préjudice de sanctions pénales éventuelles" ;    Considérant que, pour infliger à M. Marie la sanction de huit jours, avec sursis, de cellule de punition, le directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis s'est fondé sur ce que la lettre du 4 juin 1987 adressée par ce détenu au chef du service de l'inspection générale des affaires sociales, pour se plaindre du fonctionnement du service médical de l'établissement, avait le caractère d'une réclamation injustifiée ;    Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et qu'il n'est du reste pas allégué, que cette réclamation, à la supposer injustifiée, ait fait suite à de précédentes plaintes ayant fait l'objet de décisions de rejet ; que si le Garde des sceaux, ministre de la justice soutient que cette réclamation comportait des imputations calomnieuses, un tel grief ne figure pas dans les motifs de la décision attaquée et qu'au surplus, si la lettre de M. Marie énonce des critiques dans des termes peu mesurés, elle ne contient ni outrage, ni menace, ni imputation pouvant être qualifiés de calomnieux ; que, dès lors, en prenant la décision attaquée, le directeur de la maison d'arrêt dont la décision a été implicitement confirmée par le directeur régional des services pénitentiaires, s'est fondé sur des faits qui ne sont pas de nature à justifier une sanction ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, M. Marie est fondé à demander l'annulation de ces décisions ;  **DECIDE :**  Article 1er : Le jugement du 29 février 1988 du tribunal administratif de Versailles est annulé. Article 2 : La décision susvisée du 29 juin 1987 du directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, ensemble la décision implicite du directeur régional des services pénitentiaires, sont annulées. Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Pascal Marie et au ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.  Précédents jurisprudentiels : 1. Ab. Jur. Assemblée 1984-01-27, Caillol, p. 28. 2. Rappr. pour les militaires, décision du même jour, Hardouin, req. n° 107766, publiée au Recueil | |       Analyse du Conseil d'Etat  Par les arrêts *Hardouin et Marie* , l’Assemblée du contentieux a opéré un revirement de jurisprudence qui réduit considérablement l’étendue de la catégorie des mesures d’ordre intérieur.  En effet, en vertu d’une jurisprudence ancienne et réaffirmée encore peu de temps auparavant (27 janvier 1984,*Caillol*, p. 29), le Conseil d’État considérait que les sanctions disciplinaires prononcées à l’encontre des détenus et des militaires constituaient des mesures d’ordre intérieur qui ne pouvaient être discutées devant le juge administratif. Cette jurisprudence se fondait à la fois sur le souci du juge de ne pas fragiliser l’autorité nécessaire au respect de la discipline dans les institutions en cause et sur le caractère souvent bénin des sanctions infligées. Elle était toutefois contestée car elle écartait toute possibilité de recours, même dans le cas de sanctions particulièrement lourdes.  Dans l’affaire *Hardouin* , le Conseil d’État a admis la recevabilité de la requête d’un marin dirigée contre la sanction de dix jours d’arrêts qui lui avait été infligée au motif que, rejoignant l’unité navale sur laquelle il servait, il avait manifesté des signes d’ébriété et avait refusé de se soumettre à l’alcootest. Il a cependant rejeté la requête au fond, estimant que les faits reprochés à l’intéressé étaient de nature à justifier une sanction.  M. Marie contestait pour sa part le bien-fondé d’une sanction de huit jours de cellule de punition avec sursis qui lui avait été infligée par le directeur de la maison d’arrêt pour avoir formé une réclamation jugée injustifiée à l’encontre du fonctionnement du service médical de l’établissement. Dans cette affaire, le Conseil d’État a considéré que la réclamation formée par le détenu, qui ne parvenait pas à se faire donner les soins nécessaires, ne comportait ni outrage, ni menace, ni imputation calomnieuse et ne correspondait pas à un cas de multiplication de réclamations injustifiées, hypothèses dans lesquelles, en vertu de l’article D. 262 du code de procédure pénale, les détenus encourent une sanction disciplinaire. Il en a déduit que les faits reprochés à M. Marie n’étaient pas de nature à justifier une sanction et a annulé la décision attaquée.  Par ces deux décisions, le Conseil d’État n’a toutefois pas entendu abandonner entièrement la notion de mesure d’ordre intérieur. Celle-ci continue de s’appliquer à certaines mesures qui ne présentent pas de caractère disciplinaire et demeure pertinente, en matière disciplinaire, pour les sanctions les moins graves. L’Assemblée du contentieux n’a en effet admis de connaître des sanctions prises à l’encontre des détenus que si elles emportaient, "eu égard à [leur] nature et à [leur] gravité", des effets sensibles sur la situation des intéressés. En l’espèce, ce critère était rempli : la punition de cellule, qui consiste dans le placement du détenu dans une cellule aménagée à cet effet qu’il doit occuper seul, entraîne la privation de "cantine" et de visite, comporte des restrictions à la correspondance et peut avoir des conséquences sur l’octroi de réductions de peines. En revanche, il a été jugé quelques mois plus tard que tel n’était pas le cas pour la "mise à l’isolement d’un détenu", qui n’aggrave pas les conditions de détention et n’est pas susceptible d’exercer une influence sur la situation juridique de l’intéressé (28 février 1996, *Fauqueux*, p. 52) De même, le Conseil d’État n’a admis de connaître des sanctions prononcées à l’encontre des militaires que si elles présentaient un caractère de gravité particulier en raison de leurs "effets directs sur la liberté d’aller et venir du militaire, en dehors du service" ou de leurs "conséquences sur l’avancement ou le renouvellement des contrats d’engagement". Ce dernier critère conduit cependant à admettre la recevabilité de recours dirigés contre la plupart des sanctions, car il est rare qu’une telle mesure ne soit pas susceptible d’avoir des effets sur la carrière du militaire auquel elle est infligée. Le Conseil d’État a ainsi été amené à connaître, par une décision *Maufroy* du 12 juillet 1995 (p. 304), d’une requête dirigée contre un blâme infligé à un sous-officier.  Cette solution s’inscrit dans l’évolution générale de la jurisprudence, qui restreint progressivement la catégorie des mesures d’ordre intérieur. Le Conseil d’État avait ainsi accepté d’examiner les recours dirigés contre les notes attribuées aux fonctionnaires (Section 23 novembre 1962, *Camara*, p. 627), puis aux magistrats et aux militaires, contre les mesures prises en matière de résultats de compétitions sportives (Section 25 janvier 1991, *Vigier*, p. 29) ou encore contre l’exclusion d’élèves d’un établissement scolaire (21 novembre 1992, *Kherouaa*, p. 389). Le champ des mesures d’ordre intérieur s’est donc considérablement réduit, sans que cette notion disparaisse toutefois. Le Conseil d’État juge ainsi que constituent de telles mesures la répartition des enfants d’une même école maternelle entre les différentes sections de cette école (30 septembre 1994, *Sulzer*, p. 970) ou l’autorisation de sortie d’essai accordée à un malade hospitalisé dans un centre hospitalier spécialisé (17 novembre 1997,*Centre hospitalier spécialisé d’Erstein*). |

**ARRET COMMUNE DE MORSANG SUR ORGE**

|  |
| --- |
| 27 octobre 1995 - Commune de Morsang-sur-Orge - Rec. Lebon p. 372 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | |  |  | | --- | --- | | **Conseil d'Etat statuant  au contentieux  N° 136727**  Publié au Recueil Lebon   |  | | --- | | **Assemblée** |   Mlle Laigneau, Rapporteur M. Frydman, Commissaire du gouvernement  M. Denoix de Saint Marc, Président Mes Baraduc-Bénabent, Bertrand, Avocat   **Lecture du 27 octobre 1995**   **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**      Vu la requête enregistrée le 24 avril 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la commune de Morsang-sur-Orge, représentée par son maire en exercice domicilié en cette qualité en l'hôtel de ville ; la commune de Morsang-sur-Orge demande au Conseil d'Etat :    1°) d'annuler le jugement du 25 février 1992 par lequel le tribunal administratif de Versailles a, à la demande de la société Fun Production et de M. Wackenheim, d'une part, annulé l'arrêté du 25 octobre 1991 par lequel son maire a interdit le spectacle de "lancer de nains" prévu le 25 octobre 1991 à la discothèque de l'Embassy Club, d'autre part, l'a condamnée à verser à ladite société et à M. Wackenheim la somme de 10 000 F en réparation du préjudice résultant dudit arrêté ;    2°) de condamner la société Fun Production et M. Wackenheim à lui verser la somme de 10 000 F au titre de l'article 75-I de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;    Vu les autres pièces du dossier ;    Vu le code des communes et notamment son article L. 131-2 ;    Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;    Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;    Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;    Après avoir entendu en audience publique :    - le rapport de Mlle Laigneau, Maître des Requêtes,    - les observations de Me Baraduc-Bénabent, avocat de la commune de Morsang-sur-Orge et de Me Bertrand, avocat de M. Wackenheim,    - les conclusions de M. Frydman, Commissaire du gouvernement ;    Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :    Considérant qu'aux termes de l'article L. 131-2 du code des communes : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique" ;    Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ;    Considérant que l'attraction de "lancer de nain" consistant à faire lancer un nain par des spectateurs conduit à utiliser comme un projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle ; que, par son objet même, une telle attraction porte atteinte à la dignité de la personne humaine ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, dès lors, l'interdire même en l'absence de circonstances locales particulières et alors même que des mesures de protection avaient été prises pour assurer la sécurité de la personne en cause et que celle-ci se prêtait librement à cette exhibition, contre rémunération ;    Considérant que, pour annuler l'arrêté du 25 octobre 1991 du maire de Morsang-sur-Orge interdisant le spectacle de "lancer de nains" prévu le même jour dans une discothèque de la ville, le tribunal administratif de Versailles s'est fondé sur le fait qu'à supposer même que le spectacle ait porté atteinte à la dignité de la personne humaine, son interdiction ne pouvait être légalement prononcée en l'absence de circonstances locales particulières ; qu'il résulte de ce qui précède qu'un tel motif est erroné en droit ;    Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par la société Fun Production et M. Wackenheim tant devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'Etat ;    Considérant que le respect du principe de la liberté du travail et de celui de la liberté du commerce et de l'industrie ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police municipale interdise une activité même licite si une telle mesure est seule de nature à prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public ; que tel est le cas en l'espèce, eu égard à la nature de l'attraction en cause ;    Considérant que le maire de Morsang-sur-Orge ayant fondé sa décision sur les dispositions précitées de l'article L. 131-2 du code des communes qui justifiaient, à elles seules, une mesure d'interdiction du spectacle, le moyen tiré de ce que cette décision ne pouvait trouver sa base légale ni dans l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni dans une circulaire du ministre de l'intérieur, du 27 novembre 1991, est inopérant ;    Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a prononcé l'annulation de l'arrêté du maire de Morsang-sur-Orge en date du 25 octobre 1991 et a condamné la commune de Morsang-sur-Orge à verser aux demandeurs la somme de 10 000 F ; que, par voie de conséquence, il y a lieu de rejeter leurs conclusions tendant à l'augmentation du montant de cette indemnité ;    Sur les conclusions de la société Fun Production et de M. Wackenheim tendant à ce que la commune de Morsang-sur-Orge soit condamnée à une amende pour recours abusif :    Considérant que de telles conclusions ne sont pas recevables ;    Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :    Considérant qu'aux termes de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 : "Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut même d'office, pour des raisons tirées de ces mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation" ;    Considérant, d'une part, que ces dispositions font obstacle à ce que la commune de Morsang-sur-Orge, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamnée à payer à la société Fun Production et M. Wackenheim la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions au profit de la commune de Morsang-sur-Orge et de condamner M. Wackenheim à payer à cette commune la somme de 10 000 F au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de condamner la société Fun Production à payer à la commune de Morsang-sur-Orge la somme de 10 000 F au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;  **DECIDE :**  Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Versailles du 25 février 1992 est annulé. Article 2 : Les demandes de la société Fun Production et de M. Wackenheim présentées devant le tribunal administratif de Versailles sont rejetées. Article 3 : L'appel incident de la société Fun Production et de M. Wackenheim est rejeté. Article 4 : La société Fun production est condamnée à payer à la commune de Morsang-sur-Orge la somme de 10 000 F en application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991. Article 5 : Les conclusions de la société Fun-Production et de M. Wackenheim tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées. Article 6 : La présente décision sera notifiée à la commune de Morsang-sur-Orge, à la société Fun Production, à M. Wackenheim et au ministre de l'intérieur.  Précédents jurisprudentiels : 1. Cf. décision du même jour, Ville d'Aix-en-Provence, n° 143578 | |         Analyse du Conseil d'Etat  Par l’arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge* , le Conseil d’État a considéré que le respect de la dignité de la personne humaine devait être regardé comme une composante de l’ordre public.  Le maire de la commune de Morsang-sur-Orge avait interdit des spectacles de "lancer de nains" qui devaient se dérouler dans des discothèques de cette ville. Il s’était fondé pour ce faire non sur les pouvoirs de police spéciale qu’il tenait de l’ordonnance du 13 octobre 1945 relative aux spectacles, mais sur les pouvoirs de police générale que lui confiaient les dispositions de l’article L. 131-2 du code des communes.  Ces dispositions sont généralement entendues, lorsqu’elles sont appliquées à des spectacles, comme visant à garantir la sécurité du public ou à prévenir d’éventuels troubles matériels à l’ordre public. Toutefois, en l’espèce, le maire avait interdit ces spectacles non pour des considérations de cette nature mais en estimant qu’ils portaient atteinte au respect de la dignité de la personne humaine.  Dans l’exercice de leurs pouvoirs de police municipale, il incombe aux maires de prendre les mesures nécessaires au maintien de l’ordre public, qui se décline traditionnellement autour des notions de sécurité, de tranquillité et de salubrité publique. La jurisprudence avait cependant déjà admis que la notion d’ordre public puisse s’étendre au-delà de cette trilogie traditionnelle, pour prendre en considération, dans certaines circonstances, des aspects de moralité publique. En témoignent les décisions relatives à le fermeture de lieux de débauche ou de prostitution (17 décembre 1909,*Chambre syndicale de la corporation des marchands de vins et liquoristes de Paris*, p. 990 ; 11 décembre 1946, *Dames Hubert et Crépelle*, p. 300), à la réglementation de la tenue des baigneurs sur les plages (Section 30 mai 1930, *Beaugé*, p. 582), au caractère décent des inscriptions portées sur les monuments funéraires (Ass. 4 février 1949, *Dame Veuve Moulis*, p. 52), à la vérification de la conformité aux bonnes moeurs de la dénomination des voies communales (19 juin 1974, *Sieur Broutin* , p. 346) ou encore au caractère immoral de films justifiant l’interdiction de leur diffusion en raison des circonstances locales (Section 18 décembre 1959, *Société "Les Films Lutetia"*, p. 693).  Par sa décision du 27 octobre 1995, le Conseil d’État a, pour la première fois, explicitement reconnu que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l’ordre public. La sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d’asservissement ou de dégradation avait déjà été élevée au rang de principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (Décision n° 94-343/344 DC, 27 juillet 1994, p. 100). Elle était aussi visée par les stipulations de l’article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, qui interdit les "peines ou traitements inhumains ou dégradants". Le Conseil d’État a donc jugé que le respect de la personne humaine était une composante de l’ordre public et que l’autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, même en l’absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui y portait atteinte.  Jugeant le cas d’espèce, l’Assemblée du contentieux a considéré que l’attraction de "lancer de nains", consistant à faire lancer un nain par des spectateurs, conduit à utiliser comme un projectile une personne affectée d’un handicap physique et présentée comme telle. Une attraction de ce type a été regardée comme portant atteinte, par son objet même, à la dignité de la personne humaine. Son interdiction était donc légale, même en l’absence de circonstances locales particulières.  En reconnaissant aux autorités de police municipale le pouvoir d’interdire des spectacles susceptibles de troubler les consciences parce qu’ils portent atteinte à la dignité de la personne humaine, le Conseil d’État a montré que l’ordre public ne pouvait se définir comme purement "matériel et extérieur" mais recouvrait une conception de l’homme, que les pouvoirs publics doivent faire respecter. Il n’a toutefois pas consacré la moralité publique comme une composante de la notion d’ordre public, se gardant ainsi d’interpréter trop largement les pouvoirs de police de l’autorité administrative. |

**COLLABORATEUR OCCASIONNEL DU SERVICE PUBLIC**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Cour de Cassation Chambre civile 2**   |  |  | | --- | --- | | **Audience publique du 23 novembre 1956** | **REJET** |   **N° de pourvoi : 56-11871**  Publié au bulletin  **Pdt M. Brouchot**  Rpr M. Bénézech Av.Gén. M. Lemoine Av. Demandeur : Me Defrénois Av. Défendeur : Me Talamon  **REPUBLIQUE FRANCAISE**    **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**  Sur le premier moyen :    Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué que les époux X..., hôteliers, ont été découverts, dans leur chambre, asphyxiés par une émanation de gaz, qui incommoda deux de leurs clients occupant une pièce voisine, que le commissaire de police se transporta sur les lieux, accompagné du docteur Y... ; qu'une explosion, dont la cause est demeurée inconnue, détruisit l'immeuble, que le docteur Y... fut blessé, ainsi que plusieurs autres personnes ;    Attendu que le docteur Y... intenta contre le ministre de la Justice et contre l'agent judiciaire du Trésor une action, tendant à la réparation du préjudice par lui subi ;    Attendu qu'il est précisé par les juges du second degré que le docteur Y..., accessoirement appelé à donner ses soins aux personnes intoxiquées, a été requis, dans les conditions prévues par les articles 43 et 44 du Code d'instruction criminelle, par un commissaire de police agissant, dans une instance pénale, en qualité d'auxiliaire du Procureur de la République ; qu'ils ont déduit à bon droit de ces énonciations que l'événement générateur du dommage était produit au cours d'une opération de police judiciaire ;    Attendu qu'il est fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir fondé la condamnation des défendeurs sur l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil, aux termes duquel le gardien d'une chose inanimée est, de plein droit, responsable du dommage qu'elle a causé ;    Attendu que ce grief est justifié ;    Attendu, en effet, que le gardien d'une chose inanimée est celui qui en a l'usage et qui détient le pouvoir de la surveiller et de la contrôler ;    Attendu que les éléments de la cause ne permettaient pas d'attribuer à la police judiciaire la qualité de gardien de l'immeuble sinistré, au sens, qui vient d'être rappelé, du texte précité ;    Mais attendu que la juridiction de l'ordre judiciaire régulièrement saisie en vertu des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, était appelée à se prononcer, au fond, sur un litige mettant en cause la responsabilité de la puissance publique, dont l'exercice du pouvoir judiciaire constitue, au premier chef, une manifestation ;    Attendu que la Cour d'Appel s'est appuyée, à tort, sur les dispositions de droit privé relatives aux délits et quasi-délits qui ne peuvent être invoqués pour fonder la responsabilité de l'Etat, qu'elle avait, en revanche, le pouvoir et le devoir de se référer, en l'espèce, aux règles du droit public ;    Attendu qu'il ressort de l'arrêt attaqué, qu'à l'instant où il fut blessé, le docteur Y..., requis par le représentant d'un service public, était devenu le collaborateur occasionnel de ce service ;    Attendu que la victime d'un dommage subi dans de telles conditions n'a pas à le supporter, que la réparation de ce dommage - toute recherche d'une faute étant exclue - incombe à la collectivité dans l'intérêt de laquelle le service intéressé a fonctionné ;    Attendu que, par ces motifs de pur droit, tirés des constatations des juges du fait et substitués d'office à ceux que l'arrêt attaqué, la décision dudit arrêt se trouve légalement justifiée ;    Sur le second moyen pris en sa première branche :    Attendu qu'à la date à laquelle est intervenu l'arrêt attaqué, aucun texte n'interdisait le maintien en la cause du ministre de la Justice, que la loi du 3 avril 1955, qui confère à l'agent judiciaire du Trésor le monopole de la représentation de l'Etat en justice, n'a pas d'effet rétroactif ;    Sur le second moyen pris en ses deuxième et troisième branches :    Attendu, nonobstant tout motif surabondant, que l'arrêt attaqué a confirmé le jugement de première instance, que ledit jugement condamnait le Trésor public et le ministère de la Justice, autrement dit l'Etat, en la personne du ministre intéressé, au versement de la provision allouée au sieur Y... ;    D'où il suit que le moyen n'est pas fondé en sa première branche et qu'il manque par le fait qui lui sert de base, en ses deuxième et troisième branches ;    Par ces motifs :    Rejette le pourvoi formé contre l'arrêt rendu le 2 février 1955 par la Cour d'appel de Paris.      Publication : Bulletin des arrêts Cour de Cassation Chambre civile 2 N. 626 p. 407 Dalloz 1957 p. 34, conclusions LEMOINE. Jurisclasseur Périodique 1956 II N. 9681, note ESMEIN. Revue de droit public 1958 p. 298, note Waline. Actualité juridique 1957 II p. 91, chronique FOURNIER et BRAIBANT. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey 1978, Long Weil et Braibant, p. 467 Décision attaquée : Cour d'Appel Paris 1955-02-02 |

**ARRET CAZORLAConseil d'Etat  
statuant   
au contentieux   
N° 139329**   
Publié aux Tables du Recueil Lebon

|  |
| --- |
| **4 / 1 SSR** |

M. Girardot, Rapporteur  
M. Schwartz, Commissaire du gouvernement  
  
Mme Bauchet, Président  
  
  
  
**Lecture du 7 juillet 1993** 

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 16 juillet 1992 et 16 novembre 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. CAZORLA, demeurant à Saint-Hilaire-du-Rosier (38840) ; M. CAZORLA demande que le Conseil d'Etat :

1°) annule le jugement du 6 mai 1992 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 17 juin 1991 par lequel le maire de Saint-Hilaire-du-Rosier lui a interdit la vente de 22 heures à 6 heures ;

2°) annule pour excès de pouvoir cet arrêté ;

3°) décide qu'il sera sursis à l'exécution de cet arrêté ;

4°) condamne la commune de Saint-Hilaire-du-Rosier à lui verser une somme de 9 000 F au titre de l'article 75-I de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des communes et notamment son article L.131-2 ;

Vu l'ordonnance du 30 juillet 1963 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Girardot, Auditeur,

- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de M. Juan CAZORLA et de la SCP le Prado, avocat de la commune de Saint-Hilaire-du-Rosier,

- les conclusions de M. Schwartz, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.131-2 du code des communes : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : ... 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique" ;

Considérant que, par un arrêté du 17 juin 1991, le maire de Saint-Hilaire-du-Rosier a interdit la vente, de 22 heures à 6 heures du matin, à la boulangerie-croissanterie exploitée par le requérant ; que cette mesure visait à lutter contre le bruit provoqué par l'afflux des clients au cours de la nuit ;

Considérant que si la vente des produits de la boulangerie-croissanterie n'était pas directement à l'origine des bruits que le maire entendait prévenir, il n'est pas contesté que les clients qui venaient au cours de la nuit étaient particulièrement bruyants et que leur passage troublait le repos des habitants ; que, dès lors, aucun texte ni aucun principe ne s'opposait à ce que le maire prît une mesure d'interdiction à l'égard d'une activité qui, sans être en elle-même contraire à la tranquillité publique, était à la source des troubles que la loi lui fait obligation de réprimer ;

Considérant que l'interdiction attaquée, qui ne porte que sur une tranche horaire déterminée, ne présente pas le caractère d'une interdiction générale et absolue ; que l'objectif visé par le maire, qui était d'empêcher les bruits troublant le repos des habitants, ne pouvait être atteint par une mesure moins contraignante ; qu'en prenant pour ce motif l'arrêté attaqué, le maire n'a pas porté une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ; qu'il résulte de ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'aux termes de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 : "Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation" ; que ces dispositions font obstacle à ce que la commune de Saint-Hilaire-du-Rosier qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamnée à verser à M. CAZORLA la somme qu'il demande au titre des frais irrépétibles ;

Sur les conclusions de la commune de Saint-Hilaire-du-Rosier tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article 75-I de la loi susvisée du 10 juillet 1991 et de condamner M. CAZORLA à verser à la commune de Saint-Hilaire-du-Rosier la somme de 10 000 F qu'elle réclame au titre des frais irrépétibles ;

**DECIDE :**

Article 1er : La requête de M. CAZORLA est rejetée.  
Article 2 : Les conclusions de la commune de Saint-Hilaire-du-Rosier sont rejetées.   
Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. CAZORLA, au maire de Saint-Hilaire-du-Rosier et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. **ARRET SA DES PRODUITS LAITIERS LA FLEURETTEConseil d'Etat   
statuant   
au contentieux**  
  
**N° 51704**  
Publié au recueil Lebon  
**ASSEMBLEE**  
M. Toutée, rapporteur  
M. Roujou, commissaire du gouvernement  
  
  
**lecture du vendredi 14 janvier 1938**

REPUBLIQUE FRANCAISE  
  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

**Texte intégral**

Vu la requête présentée pour la société anonyme des produits laitiers La Fleurette anciennement Société La Gradine dont le siège social est à Colombes ..., agissant poursuites et diligences de ses administrateurs en exercice, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 8 décembre 1935 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de quatre mois par le Ministre de l'Agriculture sur la demande d'indemnité formée par la société requérante en réparation du préjudice qui lui aurait été causé par la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers ; Vu la loi du 29 juin 1934 ; Vu la loi du 24 mai 1872, article 9 ;  
Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers : "Il est interdit de fabriquer, d'exposer, de mettre en vente ou de vendre, d'importer, d'exporter ou de transiter : 1° sous la dénomination de "crème" suivie ou non d'un qualificatif ou sous une dénomination de fantaisie quelconque, un produit présentant l'aspect de la crème, destiné aux mêmes usages, ne provenant pas exclusivement du lait, l'addition de matières grasses étrangères étant notamment interdite" ;  
Considérant que l'interdiction ainsi édictée en faveur de l'industrie laitière a mis la société requérante dans l'obligation de cesser la fabrication du produit qu'elle exploitait antérieurement sous le nom de "Gradine", lequel entrait dans la définition donnée par l'article de loi précité et dont il n'est pas allégué qu'il présentât un danger pour la santé publique ; que rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement ; que cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité ; qu'il suit de là que la société "La Fleurette" est fondée à demander que l'Etat soit condamné à lui payer une indemnité en réparation du préjudice par elle subi ;  
Mais considérant que l'état de l'instruction ne permet pas de déterminer l'étendue de ce préjudice ; qu'il y a lieu de renvoyer la requérante devant le ministre de l'Agriculture pour qu'il y soit procédé à la liquidation, en capital et intérêts, de l'indemnité qui lui est due ;  
DECIDE : Article 1er : La décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Ministre de l'Agriculture sur la demande d'indemnité formée par la société requérante est annulée. Article 2 : La Société est renvoyée devant le Ministre de l'Agriculture, pour y être procédé à la liquidation de l'indemnité à laquelle elle a droit, en capital et intérêts. Article 3 : L'Etat est condamné aux dépens. Article 4 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Agriculture.

**Analyse**

**Abstrats :**14 COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - Loi du 29 juin 1934 sur la protection des produits laitiers - Interdiction de fabrication d'un produit destiné aux mêmes usages que la crème - Préjudice causé à l'industriel - Droit à indemnité.  
60 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - Responsabilité du fait des lois.  
  
**Résumé :**14, 60 L'intéressé, en l'absence de disposition en ce sens dans la loi du 29 juin 1934, ne doit pas supporter une charge qui, créée dans l'intérêt général, incombe à la collectivité ; renvoi pour liquidation de l'indemnité due devant le ministre.  
  
  
  
Rappr. Compagnie générale de la grande pêche, 1938-01-14, Recueil p. 23 

**ARRET REGNAULT DESROZIERSConseil d'Etat   
statuant   
au contentieux**  
  
**N° 62273**  
Publié au recueil Lebon  
  
M. Marguerie, président  
M. Alibert, rapporteur  
M. Corneille, commissaire du gouvernement  
  
  
**lecture du vendredi 28 mars 1919**

REPUBLIQUE FRANCAISE  
  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

**Texte intégral**

Vu la requête présentée pour le sieur X..., industriel, demeurant ..., ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 17 novembre 1916 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 1er novembre 1916 par laquelle le Ministre de la Guerre a rejeté sa demande en réparation du préjudice que lui a causé l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenu le 4 mars 1916 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ;  
Considérant qu'il résulte de l'instruction que, dès l'année 1915, l'autorité militaire avait accumulé une grande quantité de grenades dans les casemates du Fort de la Double-Couronne, situé à proximité des habitations d'une agglomération importante ; qu'elle procédait, en outre, constamment à la manutention de ces engins dangereux, en vue d'alimenter rapidement les armées en campagne ; que ces opérations, effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage ; et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat ;  
Considérant qu'il n'est pas contesté que l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenue le 4 mars 1916, ait été la conséquence des opérations ci-dessus caractérisées ; que, par suite, le requérant est fondé à soutenir que l'Etat doit réparer les dommages causés par cet accident ;  
DECIDE : Article 1er : La décision susvisée du Ministre de la Guerre en date du 1er novembre 1916 est annulée. Article 2 : Le sieur X... est renvoyé devant le Ministre de la Guerre pour être procédé à la liquidation de l'indemnité à allouer au requérant en réparation des dommages qu'il justifiera lui avoir été causés par l'explosion du Fort de la Double-Couronne, survenue le 4 mars 1916. Article 3 : l'Etat supportera les dépens. Article 4 : Expédition ... Guerre.

**Analyse**

**Abstrats :**60 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - Risque.  
60-01-02-01 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITE - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITE - RESPONSABILITE SANS FAUTE - Explosion d'un fort par suite d'une accumulation d'explosifs destinés aux armées - Responsabilité de l'Etat en dehors de toute faute de ses agents.  
  
**Résumé :**60, 60-01-02-01 Lorsque, sous l'empire des nécessités militaires, l'Administration a accumulé une grande quantité de grenades dans les casemates d'un fort situé près d'une importante agglomération, et cela dans des conditions d'organisation sommaire, l'Etat doit-il être déclaré, indépendamment de toute faute de ses agents, responsable des conséquences d'une explosion ayant occasionné de graves dégâts dans les immeubles d'alentour ? - Rés. aff. - Un tel risque, excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, est de nature, en dehors de tout fait de guerre, à engager la responsabilité de l'Etat.  
  
  
  
Cf. Floquet, n° 62358, affaire semblable, même jour. Cf. Mme Cochard, n° 62274, affaire semblable, même jour. Cf. Société Lebrasseur et Cie, n° 62275, affaire semblable, même jour. Cf. Compagnie de dégraissage de Saint-Denis, n° 62357, affaire semblable, même jour   
**ARRET COMMUNE DE HANNAPPESConseil d'Etat   
statuant   
au contentieux**  
  
**N° 164012**  
Publié au recueil Lebon  
**8 / 9 SSR**  
M. Groux, président  
M. Struillou, rapporteur  
M. Bachelier, commissaire du gouvernement  
  
  
**lecture du mercredi 29 avril 1998**

REPUBLIQUE FRANCAISE  
  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

**Texte intégral**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 28 décembre 1994 et 28 avril 1995 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Hannappes(Ardennes) ; la commune de Hannappes demande que le Conseil d'Etat :  
1°) annule l'arrêt du 20 octobre 1994 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a décidé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions de sa requête et sur celles du recours incident de Mme X... et de la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France tendant à l'annulation du jugement du 16 février 1993 du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne qui l'a déclarée responsable d'un cinquième des conséquences dommageables de l'incendie de la maison de Mme Michaux dans la nuit des 26 au 27 août 1987 ;  
2°) condamne Mme X... et la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France à lui payer une somme de 15 000 F au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;  
Vu les autres pièces du dossier ;  
Vu le code des communes ;  
Vu la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;   
Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;  
Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;  
Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;  
Après avoir entendu en audience publique :  
- le rapport de M. Struillou, Maître des Requêtes,  
- les observations de Me Thomas-Raquin, avocat de la commune de Hannappes,  
- de la SCP Le Prado, avocat de la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France,  
et de la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat du Service départemental d'Incendie et de Secours des Ardennes,   
- les conclusions de M. Bachelier, Commissaire du gouvernement ;  
  
Considérant qu'aux termes de l'article R. 153-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives : "Sauf dans les cas mentionnés au premier alinéa de l'article L. 9 et à l'article R. 149, lorsque la décision paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, le président de la formation de jugement en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent présenter leurs observations" ;  
Considérant que, pour décider qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions de l'appel formé par la commune de Hannappes (Ardennes) contre le jugement du 16 février 1993 par lequel le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne l'a déclarée responsable d'un cinquième des conséquences dommageables de l'incendie de la maison de Mme Michaux dans la nuit du 26 au 27 août 1987, et a sursis à statuer en ce qui concerne l'évaluation de ce préjudice, la cour administrative d'appel de Nancy s'est fondée sur ce que le jugement du 6 juillet 1993 par lequel le même tribunal a ultérieurement condamné la commune de Hannappes à payer une indemnité de 160 F à Mme X... et une indemnité de 89 138 F à la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France, était devenu définitif, faute d'avoir été frappé d'appel ; qu'il est constant que la Cour a prononcé d'office ce non-lieu à statuer sans avoir informé les parties que cette décision pouvait être fondée sur le moyen cidessus mentionné, qu'elles n'avaient pas invoqué ; que, par suite, la commune de Hannappes est fondée à soutenir que l'arrêt attaqué, qui a été rendu en méconnaissance des dispositions de l'article R. 153-1 précité, est entaché d'irrégularité et doit être annulé ;  
Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, par application de l'article 11, deuxième alinéa, de la loi du 31 décembre 1987, de régler l'affaire au fond ;  
Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que le jugement du 6 juillet 1993 du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne ait été notifié à la commune de Hannappes dans des conditions régulières ; que ce jugement n'est donc pas devenu définitif ; que, par suite, les conclusions dirigées contre le jugement du 16 février 1993 ne sont pasdevenues sans objet ;  
  
Considérant qu'en vertu de l'article L. 131-2-6° du code des communes, alors applicable, le soin de prévenir et de combattre les incendies incombe dans chaque commune aux autorités municipales ; qu'aux termes de l'article 91 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 : "Les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence. La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage" ; qu'il est constant que, ni la commune de Hannappes, qui soutient qu'elle doit être déchargée de toute responsabilité au motif que l'intervention du Service départemental d'incendie et de secours des Ardennes s'est effectuée de manière défectueuse, ni Mme X... et la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France, n'ont présenté, devant les premiers juges, de conclusions tendant à la mise en cause de ce service ; que, par suite, les conclusions de la commune tendant à ce que le Service départemental d'incendie et de secours des Ardennes la garantisse des condamnations prononcées contre elle, présentées pour la première fois en appel, sont nouvelles et, par suite, irrecevables ;  
Considérant qu'il résulte de l'instruction que les pompiers du Service départemental d'incendie et de secours des Ardennes n'ont pu mettre en marche la moto-pompe transportée sur les lieux qu'avec un retard compris entre trente et quarante minutes ; que, dès lors qu'il n'est pas établi que la défaillance de ce matériel soit imputable à un cas fortuit, ce retard est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ; que, compte tenu de l'état de l'avancement du sinistre lors de l'arrivée du service d'incendie et de secours, cette faute a eu pour effet d'aggraver les dommages causés par le feu à la maison de Mme Michaux ; que le tribunal administratif n'a fait une inexacte appréciation de cette aggravation en mettant à la charge de la commune de Hannappes la réparation de 20 % de ces dommages ;   
Considérant que les dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce que Mme X... et la Mutuelle Assurance des instituteurs de France, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, soient condamnés à payer à la commune de Hannappes la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en revanche, de condamner la commune de Hannappes, par application des mêmes dispositions, à payer à Mme X... et à la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France la somme de 10 000 F qu'elles réclament ;  
Article 1er : L'article 1er de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 20 octobre 1994 est annulé, en tant qu'il prononce un non-lieu à statuer sur les conclusions de la requête de la commune de Hannappes.  
Article 2 : La requête présentée par la commune de Hannappes devant la cour administrative d'appel de Nancy et le surplus des conclusions de son pourvoi devant le Conseil d'Etat sont rejetés.  
Article 3 : La commune de Hannappes paiera à Mme X... et à la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France une somme globale de 10 000 F, au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991.  
Article 4 : La présente décision sera notifiée à la commune de Hannappes, à Mme X..., à la Mutuelle Assurance des instituteurs de France, au Service départemental d'incendie et de secours des Ardennes et au ministre de l'intérieur.

**Analyse**

**Abstrats :**135-01-04-02-03,RJ1,RJ2 COLLECTIVITES TERRITORIALES - DISPOSITIONS GENERALES - SERVICES PUBLICS LOCAUX - DISPOSITIONS PARTICULIERES - SERVICES D'INCENDIE ET SECOURS -Responsabilité - a) Régime de faute simple - Existence (1) (2) - b) Cas fortuit - Absence - c) Responsabilité de la commune à défaut d'action en garantie contre le service départemental d'incendie et de secours.  
60-01-02-02-02,RJ1 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITE - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITE - RESPONSABILITE POUR FAUTE - APPLICATION D'UN REGIME DE FAUTE SIMPLE -Organisation ou fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours (1) (2) - Existence d'une faute en l'espèce.  
60-02-06-01,RJ1 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - RESPONSABILITE EN RAISON DES DIFFERENTES ACTIVITES DES SERVICES PUBLICS - SERVICES PUBLICS COMMUNAUX - SERVICE PUBLIC DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE -Responsabilité pour faute simple (1) - Existence d'une faute en l'espèce - Défaillance d'une moto-pompe.  
60-04-02-04 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - REPARATION - CAUSES EXONERATOIRES DE RESPONSABILITE - CAS FORTUIT -Absence en l'espèce - Défaillance d'une moto-pompe de service d'incendie.  
  
**Résumé :**135-01-04-02-03 a) La responsabilité d'une commune, à laquelle incombe, en vertu de l'article L.131-2-6° du code des communes, le soin de prévenir et de combattre les incendies, peut être engagée pour toute faute commise dans l'organisation ou le fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours (1). b) En l'espèce, la défaillance de la moto-pompe n'étant pas imputable à un cas fortuit, elle a constitué une faute de nature à engager la responsabilité de la commune où s'est produit le sinistre. c) Cette commune demeure seule responsable du dommage, conformément aux dispositions de l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983, si ni elle-même ni les victimes du dommage n'ont présenté de conclusions tendant à ce que le service départemental la garantisse des condamnations prononcées contre elle.  
60-01-02-02-02, 60-02-06-01 La responsabilité d'une commune, à laquelle incombe, en vertu de l'article L.131-2-6° du code des communes, le soin de prévenir et de combattre les incendies, peut être engagée pour toute faute commise dans l'organisation ou le fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours, cette commune demeurant seule responsable du dommage, conformément aux dispositions de l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983, si ni elle-même ni les victimes du dommage n'ont présenté de conclusions tendant à ce que le service la garantisse des condamnations prononcées contre elle. En l'espèce, la défaillance de la moto-pompe n'étant pas imputable à un cas fortuit, elle a constitué une faute de nature à engager la responsabilité de la commune où s'est produit le sinistre.  
60-04-02-04 Dès lors qu'il n'est pas établi que la défaillance de la moto-pompe soit imputable à un cas fortuit, le retard de trente à quarante minutes avec lequel les pompiers l'ont mise en marche est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune où s'est produit le sinistre.  
  
  
  
1. Ab. jur. CE, Section, 1953-06-12, Ville de Toulouse, p. 284. 2. Cf. CE, Section, 1997-06-20, Theux, p. 253 ; CE, Section, 1998-03-13, M. Améon et autres, à publier au recueil   
**RESPONSABILITE D'UN ETABLISSEMENT HOSPITALIERConseil d'Etat   
statuant   
au contentieux**  
  
**N° 139495**  
Publié au recueil Lebon  
**SECTION**  
M. Gentot, président  
M. Gervasoni, rapporteur  
M. Stahl, commissaire du gouvernement  
  
  
**lecture du vendredi 20 juin 1997**

REPUBLIQUE FRANCAISE  
  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

**Texte intégral**

Vu la requête enregistrée le 20 juillet 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. Jean-Marc X... demeurant au lieu-dit "Maison Augé", à Urgons (40320) ; M. X... demande que le Conseil d'Etat annule l'arrêt du 16 juillet 1991 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté sa requête dirigée contre le jugement du 26 juin 1989 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à la condamnation du centre hospitalier régional de Toulouse à la réparation du préjudice consécutif à l'accident dont il a été victime le 23 mai 1986 ;  
Vu les autres pièces du dossier ;  
Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;  
Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;  
Après avoir entendu en audience publique :  
- le rapport de M. Gervasoni, Maître des Requêtes,  
- les observations de Me Hennuyer, avocat de M. Jean-Marc X... et de la SCP Le Prado, avocat du centre hospitalier régional de Toulouse,  
- les conclusions de M. Stahl, Commissaire du gouvernement ;  
  
Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que M. X... a demandé au centre hospitalier régional de Toulouse de l'indemniser du préjudice qu'il a subi à la suite de l'accident dont il a été victime le 23 mai 1986 et qu'il impute au fonctionnement défectueux du service d'aide médicale d'urgence de cet hôpital (SAMU 31) ;  
Considérant que la responsabilité d'un établissement hospitalier peut être engagée par toute faute commise dans l'organisation ou le fonctionnement du service d'aide médicale d'urgence ; qu'il suit de là qu'en se fondant, pour rejeter la demande de M. X..., sur le fait qu'aucune faute lourde n'avait été commise par le centre hospitalier, la cour administrative d'appel a méconnu les règles qui régissent, en la matière, l'engagement de la responsabilité des personnes publiques ; que, M. X... est dès lors, fondé à demander pour ce motif l'annulation de l'arrêt attaqué ;  
Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi susvisée du 31 décembre 1987, le Conseil d'Etat, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort peut "régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie" ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;  
Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. X... a été victime le 23 mai 1986 à 20h 50 d'un grave traumatisme cervical au cours d'une séance d'entraînement de rugby, à Masseube (Gers) ; que les sapeurs pompiers, arrivés sur les lieux à 21h 01 ont fait appel au service médical d'urgence de l'hôpital d'Auch dont une ambulance s'est présentée à 21h 23 et au SAMU du centre hospitalier de Toulouse pour demander le transfert du blessé par hélicoptère ; que celui-ci a décollé à 21h 20 mais a fait demi-tour après cinq minutes de vol en raison de conditions de visibilité insuffisantes ; que, dès cet instant toutefois, le médecin réanimateur qui était à bord de l'hélicoptère a fait savoir au centre régulateur du SAMU que le transport du blessé par hélicoptère ne serait pas possible ; que celui-ci ayant alors été préparé à un transport par la route a été conduit à l'hôpital d'Auch puis à l'hôpital de Rangueil à Toulouse où il a été opéré à 2h 30 du matin le 24 mai ;  
Considérant qu'eu égard aux conditions météorologiques et de visibilité existant vers 21h 25 le jour de l'accident, la décision de renoncer au transport du malade par hélicoptère n'a pas constitué une faute de nature à engager la responsabilité du centre hospitalier ; que la circonstance que M. X... n'a pu être opéré qu'à 2 heures 30 du matin est imputable, non au retard de quelques minutes avec lequel le SAMU de Toulouse aurait prévenu les sapeurs-pompiers de Masseube de l'impossibilité du transport du blessé par hélicoptère mais aux difficultés de son transport par la route en raison de la gravité de ses blessures ;  
Considérant qu'il suit de là qu'en l'absence de toute faute du centre hospitalier régional, et sans qu'il soit besoin d'ordonner l'expertise sollicitée, M. X... n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par son jugement du 26 juin 1989, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'indemnité ;  
Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 16 juillet 1991 est annulé.  
Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. X... et les conclusions de sa requête devant la cour administrative d'appel de Bordeaux sont rejetés.  
Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Jean-Marc X..., au centre hospitalier régional de Toulouse et au ministre de l'emploi et de la solidarité.

**Analyse**

**Abstrats :**54-08-02-02-01-01,RJ1 PROCEDURE - VOIES DE RECOURS - CASSATION - CONTROLE DU JUGE DE CASSATION - REGULARITE INTERNE - ERREUR DE DROIT -Existence - Cour ayant exigé une faute lourde pour engager la responsabilité d'un établissement hospitalier à raison du fonctionnement de son service d'aide médicale d'urgence (1).  
60-01-02-02-02,RJ1 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITE - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITE - RESPONSABILITE POUR FAUTE - APPLICATION D'UN REGIME DE FAUTE SIMPLE -Organisation ou fonctionnement du service d'aide médicale d'urgence d'un hôpital (1) - Absence de faute en l'espèce.  
60-02-01-01-01-02 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - RESPONSABILITE EN RAISON DES DIFFERENTES ACTIVITES DES SERVICES PUBLICS - SERVICE PUBLIC DE SANTE - ETABLISSEMENTS PUBLICS D'HOSPITALISATION - RESPONSABILITE POUR FAUTE SIMPLE : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE HOSPITALIER - ABSENCE DE FAUTE -Transport du malade par ambulance plutôt qu'en hélicoptère justifié par les conditions météorologiques.  
  
**Résumé :**54-08-02-02-01-01, 60-01-02-02-02, 60-02-01-01-01-02 La responsabilité d'un établissement hospitalier peut être engagée par toute faute commise dans l'organisation ou le fonctionnement du service d'aide médicale d'urgence. Erreur de droit de la cour administrative d'appel qui, pour rejeter la demande du requérant, s'est fondée sur le fait qu'aucune faute lourde n'avait été commise par le centre hospitalier. En l'espèce, eu égard aux conditions météorologiques, la décision de renoncer au transport d'un blessé par hélicoptère n'a pas constitué une faute de nature à engager laresponsabilité du centre hospitalier. **ARRET CONSORTS LECOMTEConseil d'Etat   
statuant   
au contentieux**  
  
**N° 87335**  
Publié au recueil Lebon  
**ASSEMBLEE**  
M. Rouchon-Mazerat, président  
M. Letourneur, rapporteur  
M. Barbet, commissaire du gouvernement  
  
  
**lecture du vendredi 24 juin 1949**

REPUBLIQUE FRANCAISE  
  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

**Texte intégral**

Vu la requête présentée pour la dame veuve X... et le sieur X... Pierre, demeurant ..., ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 6 décembre 1946 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 9 juillet 1946 par lequel le Conseil de préfecture du département de la Seine s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande d'indemnité qu'ils avaient présentée contre la ville de Paris ; Vu le décret du 5 mai 1934 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ;  
Sur les conclusions dirigées contre la ville de Paris : Considérant qu'il est établi par l'instruction que le coup de feu qui a entraîné la mort du sieur X... a été tiré par un gardien de la paix au cours d'une opération de police générale, conduite sur ordre du préfet de police en vue d'arrêter une voiture automobile signalée comme occupée par des personnes suspectes ; que, dans ces circonstances, la ville de Paris ne saurait être tenue pour responsable de cet accident, dont la réparation ne pourrait éventuellement être assurée que par l'Etat et que c'est, par suite, à bon droit que le conseil de préfecture, après avoir implicitement rejeté la demande en tant que dirigée contre la ville, s'est déclaré incompétent pour connaître de ladite demande en tant qu'elle aurait mis en cause la responsabilité de l'Etat ;  
Sur les conclusions dirigées contre l'Etat : Considérant que, dans ses observations sur le pourvoi, le ministre de l'Intérieur a expressément refusé de reconnaître la responsabilité de l'Etat dans l'accident survenu au sieur X..., et que les requérants concluent à l'annulation de la décision incluse dans lesdites observations ;  
Considérant que si, en principe, le service de police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, laresponsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public ;  
Considérant d'autre part qu'il ressort des pièces du dossier qu'aucune imprudence ou négligence ne peut être reprochée au sieur X..., mortellement atteint par un coup de feu tiré par un gardien de la paix dans les conditions ci-dessus relatées ; que dès lors, même en admettant que sa mort ne soit pas imputable à une faute lourde du service de police, la responsabilité de l'Etat est engagée dans cet accident ;  
Considérant que l'état de l'instruction ne permet pas d'apprécier les éléments du préjudice subi par les consorts X... et de déterminer le montant des indemnités auxquelles ils seraient fondés à prétendre ; qu'il y a lieu de les renvoyer devant le ministre de l'Intérieur pour qu'il soit procédé à un nouvel examen de leur réclamation ;  
DECIDE : Article 1er - La décision susvisée du ministre de l'Intérieur rejetant la demande d'indemnité présentée par les consorts X... contre l'Etat est annulée. Article 2 - Les consorts X... sont renvoyés devant le ministre de l'Intérieur pour être procédé à un nouvel examen de leur demande et, le cas échéant, à la liquidation des indemnités auxquelles ils peuvent avoir droit. Article 3 - Le surplus des conclusions de la requête est rejeté. Article 4 - Les dépens sont mis à la charge de l'Etat. Article 5 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Intérieur.

**Analyse**

**Abstrats :**60 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - Risque - Police.  
60-02-03 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - RESPONSABILITE EN RAISON DES DIFFERENTES ACTIVITES DES SERVICES PUBLICS - SERVICES DE POLICE - Utilisation d'armes et engins comportant un risque exceptionnel - Responsabilité de l'administration, même sans faute lourde.  
60-03-02-02-01 RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - PROBLEMES D'IMPUTABILITE - PERSONNES RESPONSABLES - ETAT OU AUTRES COLLECTIVITES PUBLIQUES - ETAT ET COMMUNE - Accident causé par un gardien de la paix sur la voie publique à Paris - Opération de police générale.  
  
**Résumé :**60, 60-02-03 Si, en principe, le service de la police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public.  
60-03-02-02-01 C'est à l'Etat et non à la ville de Paris que peut éventuellement incomber la responsabilité d'un accident mortel subi par un particulier tué à Paris, sur la voie publique, d'un coup de feu tiré par un gardien de la paix au cours d'une opération de police générale, conduite sur ordre du préfet de police, en vue d'arrêter une voiture automobile signalée comme occupée par des personnes suspectes.  
  
  
  
Cf. Mme Jung, 1948-01-09, Recueil p. 16. Cf. Casini et Frappier, 1948-11-17, Recueil p. 432   
 **ARRET VILLE DE PARIS MARABOUTConseil d'Etat   
statuant   
au contentieux**  
  
**N° 80068**  
Publié au recueil Lebon  
**ASSEMBLEE**  
M. CHENOT, président  
MME JURGENSEN, rapporteur  
M. GILBERT GUILLAUME, commissaire du gouvernement  
  
  
**lecture du vendredi 20 octobre 1972**

REPUBLIQUE FRANCAISE  
  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

**Texte intégral**

REQUETE DE LA VILLE DE PARIS, TENDANT A L'ANNULATION DU JUGEMENT DU 20 JANVIER 1970 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS L'A CONDAMNEE A VERSER AU SIEUR X... UNE INDEMNITE DE MILLE FRANCS EN REPARATION DU PREJUDICE SUBI PAR LEDIT SIEUR DU FAIT DU NON RESPECT DES INTERDICTIONS DE STATIONNEMENT DANS LA VOIE PRIVEE DONT SON IMMEUBLE EST RIVERAIN.  
VU L'ORDONNANCE DU 1ER JUIN 1959 ; LE CODE DE LA ROUTE ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ;  
CONSIDERANT QUE LE HAMEAU MICHEL-ANGE, SITUE A PARIS, 16E ARRONDISSEMENT, EST UNE VOIE PRIVEE OUVERTE A LA CIRCULATION PUBLIQUE ; QUE LE STATIONNEMENT DES VEHICULES Y EST EN PERMANENCE INTERDIT PAR DEUX ORDONNANCES DU PREFET DE POLICE EN DATE DES 2 JUIN 1959 ET 19 DECEMBRE 1966 ; QU'IL RESULTE DE L'INSTRUCTION QUE, NEANMOINS, DE NOMBREUSES AUTOMOBILES STATIONNENT CONSTAMMENT DANS CETTE VOIE ; QU'EN RAISON DE LA CONFIGURATION DE CELLE-CI, QUI SE TERMINE EN IMPASSE, A UNE LONGUEUR DE 65 METRES ET N'EST LARGE QUE DE 4 METRES, LES VEHICULES QUI ENCOMBRENT LE PASSAGE PRIVENT LES RIVERAINS DU LIBRE ACCES A LEUR IMMEUBLE ET FONT OBSTACLE A CE QUE, EN CAS DE SINISTRE, LES VOITURES DE SECOURS PUISSENT PENETRER DANS LE HAMEAU ;  
CONS. QUE LES DIFFICULTES QUE LA POLICE DE LA CIRCULATION RENCONTRE A PARIS N'EXONERENT PAS LES SERVICES MUNICIPAUX DE L'OBLIGATION QU'ILS ONT DE PRENDRE DES MESURES APPROPRIEES, REGLEMENTAIRES OU D'EXECUTION, POUR QUE LES INTERDICTIONS EDICTEES SOIENT OBSERVEES ET POUR QUE LE DROIT D'ACCES DES RIVERAINS SOIT PRESERVE ; QUE, DANS LES CIRCONSTANCES SUSRAPPELEES, L'INSUFFISANCE DES DISPOSITIONS PRISES PAR LA VILLE DE PARIS A CONSTITUE UNE FAUTE LOURDE DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DE CETTE DERNIERE ;  
CONS. QUE, D'UNE PART, L'EXISTENCE DU DOMMAGE INVOQUE PAR LE SIEUR X... EST ETABLIE PAR L'INSTRUCTION ; QUE D'AUTRE PART, AUCUNE FAUTE NE PEUT ETRE IMPUTEE A L'INTERESSE ; QU'ENFIN CE DERNIER N'APPORTE PAS LA PREUVE QUE LE PREJUDICE DONT IL SE PLAINT DOIVE ETRE EVALUE, A LA DATE DE LA PRESENTE DECISION, A UNE SOMME SUPERIEURE A 2 000 F ; QUE, DES LORS, LA VILLE DE PARIS N'EST PAS FONDEE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS L'A CONDAMNEE A REPARER LE PREJUDICE SUBI PAR LE SIEUR X... ; QUE, DE SON COTE, CE DERNIER EST SEULEMENT FONDE A DEMANDER QUE LE MONTANT DE L'INDEMNITE QUI LUI A ETE ALLOUEE SOIT Y... DE 1 000 A 2 000 F Y COMPRIS TOUS INTERETS AU JOUR DE LA PRESENTE DECISION ;  
MONTANT DE L'INDEMNITE DUE AU SIEUR MARABOUT Y... A 2 000 F ; CETTE SOMME PORTERA INTERETS A COMPTER DU JOUR DE LA PRESENTE DECISION ; REFORMATION DU JUGEMENT DANS CE SENS ; REJET DE LA REQUETE ; REJET DU RECOURS INCIDENT DU SIEUR X... ; DEPENS D'APPEL MIS A LA CHARGE DE LA VILLE DE PARIS.

**Analyse**

**Abstrats :**- RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE. - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITE - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITE. - RESPONSABILITE POUR FAUTE. - FAUTE LOURDE. -  
POLICE ADMINISTRATIVE - CARENCE DES SERVICES DE POLICE MUNICIPALE.  
- RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE. - RESPONSABILITE A RAISON DES DIFFERENTES ACTIVITES DES SERVICES PUBLICS. - SERVICES DE POLICE. -  
  
**Résumé :**INSUFFISANCE DES MESURES PRISES POUR QUE LES INTERDICTIONS DE STATIONNER SOIENT RESPECTEES ET QUE LE DROIT D 'ACCES DES RIVERAINS SOIT PRESERVE - FAUTE LOURDE.  
L'INOBSERVATION DES INTERDICTIONS DE STATIONNER EDICTEES PAR LE PREFET DE POLICE DANS UNE VOIE PRIVEE OUVERTE A LA CIRCULATION PUBLIQUE AYANT POUR CONSEQUENCE D'EMPECHER LES VOITURES DE SECOURS D'Y PENETRER EN CAS DE SINISTRE ET DE PRIVER LES RIVERAINS DU LIBRE ACCES A LEUR IMMEUBLE, LA VILLE DE PARIS A COMMIS UNE FAUTE LOURDE DE NATURE A ENGAGER SA RESPONSABILITE EN NE PRENANT PAS LES MESURES APPROPRIEES, REGLEMENTAIRES OU D'EXECUTION, POUR FAIRE RESPECTER CES INTERDICTIONS ET POUR PRESERVER LE DROIT D'ACCES DES RIVERAINS.