

intérêts agricoles pratiques, du jugement des concours, de la distribution des primes ou autres récompenses dans leurs circonscriptions ;

Considérant que, par leur organisation et leurs attributions ainsi définies, les comices présentent le caractère, non d'associations privées, mais d'organes de l'Administration publique, destinés, dans la pensée des auteurs de la loi, à former, avec les chambres d'agriculture, la représentation officielle des intérêts agricoles ; que les dispositions de la loi du 20 mars 1851 les régissant n'ont pas été abrogées par la loi du 4^{er} juillet 1901, relative uniquement aux associations de droit privé, non plus que la loi du 25 octobre 1919 qui concerne les chambres d'agriculture ;

Considérant que, par arrêt du 23 avril 1920, la Cour de justice a fait application au sieur Caillaux des trois premiers paragraphes de l'article 42 du Code pénal portant interdiction des droits de vote, d'éligibilité, d'être appelé ou nommé aux fonctions de juré ou autres fonctions publiques ; que cette condamnation entraînait pour le requérant l'incapacité d'être élu aux fonctions de président d'un comice agricole, qui, ainsi qu'il résulte de ce qui précède, ont le caractère de fonctions publiques ; que l'élection du sieur Caillaux à la date du 24 mai 1920, comme président du comice agricole du canton de Mamers a donc eu lieu en violation de la loi ; qu'à défaut de toute disposition de loi ou de règlement déterminant l'autorité compétente pour statuer sur la régularité des élections à la présidence des comices agricoles, il appartenait au préfet, en vertu de ses pouvoirs de contrôle sur le fonctionnement des comices, dont les statuts, aux termes de la loi du 20 mars 1851, sont soumis à son approbation, de prononcer l'annulation de l'élection du sieur Caillaux ;

Décide :

Article premier. — La requête susvisée du sieur Caillaux est rejetée ».

§ 3

Nature du lien unissant au service public industriel un agent.

C. d'Etat, 26 janvier 1923, *Lafrégeyre* :

Le lien qui unit au service public un agent public n'est certainement pas contractuel. La situation juridique de l'agent public proprement dit est générale et impersonnelle, légale et réglementaire. La solution est-elle la même lorsqu'il s'agit de service public *industriel* ?

Le problème s'est présenté devant le Conseil d'Etat à propos d'un agent *engagé* par le gouverneur général des colonies « pour une fonction de direction afférente à l'exploitation

d'un chemin de fer ». Cet acte d'engagement est-il un contrat proprement dit ? ou bien la situation est-elle réglementaire, modifiable ? Le Conseil d'Etat semble bien dire qu'il y a *contrat* ; mais la terminologie du Conseil d'Etat à cet égard n'est pas très ferme. La compétence administrative reconnue par le Conseil d'Etat vient renforcer les doutes.

Le commissaire du Gouvernement, M. Rivet dans ses conclusions, a nettement posé la question et l'a résolue dans le sens du *contrat spécial*, de la compétence administrative.

En réalité, il n'y a pas contrat. Mais l'engagement était-il sans conséquences juridiques ? Evidemment non. C'est une question de dommages et intérêts.

I. — *Conclusions du commissaire du Gouvernement M. Rivet.*

« Nous nous excusons du nombre de citations *in-extenso* que nous allons être amenés à faire au cours de notre exposé, mais le litige qui divise la colonie de Madagascar et le sieur de Robert-Lafrégeyre est né de la rupture d'un lien de nature assez complexe, et sur lequel vous ne pourrez vous faire une opinion que par une connaissance exacte et des circonstances dans lesquelles il a été créé, et des termes des documents qui en ont consacré successivement l'existence.

Le requérant comptait 16 ans de services à la Compagnie P.-L.-M., et exerçait les fonctions modestes de commis principal de l'inspection principale de Marseille, lorsqu'il apprend, en 1905, la construction à Madagascar d'un chemin de fer destiné à relier Tananarive à la côte Est. Il écrit, le 24 novembre, au Gouverneur général, sollicitant de sa bienveillance « la direction d'un ou de plusieurs des services créés ou à créer ».

Le 31 janvier 1906, réponse du Gouverneur ainsi conçue :

« Je suis tout disposé à vous confier un emploi dans l'exploitation du chemin de fer de Tananarive à la côte Est, mais il est indispensable que je me procure quelques renseignements auprès de vos chefs avant de prendre une décision. L'emploi auquel vous seriez appelé et que je ne saurais encore définir vous assurerait un traitement de 6 à 8.000 francs par an ; vous devriez vous engager à rester au moins pendant trois ans au service de la colonie et au bout de ce terme, vous pourriez prétendre à un congé de 6 mois à demi solde en France. Je ne saurais cependant vous garantir que vous seriez repris à l'expiration de ce congé. Vous feriez donc bien de rechercher si votre administration consentirait à vous mettre en congé pendant toute la durée de votre séjour à Madagascar. Quoi qu'il en soit, si vous voulez bien me confirmer votre demande du 24 novembre dernier, sous l'empire des considérations précédentes et si cette confirmation me parvient à peu près

en même temps que les renseignements demandés d'autre part, je câblerai la solution que j'aurai adoptée à M. le Ministre des colonies qui vous en avisera ».

A peine le sieur de Robert-Lafrégeyre est-il en possession de l'offre que nous venons de vous faire connaître qu'il y répond dans les termes suivants :

« M. le Gouverneur général de Madagascar,

J'ai l'honneur de répondre à votre note n° 329-A du 31 janvier dernier, et vous exprime toute ma gratitude pour la marque de confiance que vous voulez bien m'accorder. Tous mes efforts tendront à m'en montrer digne. J'accepte pleinement les conditions stipulées dans cette note, avec l'espoir que les renseignements fournis sur ma valeur professionnelle, par mon administration, vous permettront de fixer mes appointements au chiffre de 8.000 francs par an ».

En même temps que l'acceptation, sans réserve — comme vous venez de le voir — du postulant, le Gouverneur général avait reçu de la Compagnie P.-L.-M. les renseignements réclamés.

Ces renseignements étant favorables, l'intéressé est, suivant la procédure prévue, avisé, le 3 juillet, par l'intermédiaire du ministre des colonies « de sa mise à la disposition du Gouverneur de Madagascar, pour servir en qualité de chef de l'exploitation du chemin de fer de Tananarive à la côte Est ». « Un arrêté du Gouverneur général, porte la dépêche ministérielle, régularisera ultérieurement la situation ».

L'arrêté annoncé intervient le 8 juillet, et, ici encore, c'est une citation textuelle que nous croyons devoir vous faire :

« Arrêté nommant M. de Robert-Lafrégeyre, chef des services de l'exploitation du chemin de fer de Tananarive à la côte Est.

Le Gouverneur général de Madagascar,

Vu les décrets du 11 décembre 1895 et 30 juillet 1897,

Vu l'arrêté du 16 janvier 1906 portant organisation administrative et financière du service de l'exploitation du chemin de fer de Tananarive à la côte Est,

Arrête :

Article 1^{er}. — M. de Robert-Lafrégeyre est nommé chef des services de l'exploitation du chemin de fer de Tananarive à la côte Est pour compter de la veille de son embarquement à Marseille.

Article 2. — La solde de M. de Robert Lafrégeyre est ainsi fixée :

Solde coloniale	8.000	} sans retenue d'aucune sorte
Solde d'Europe	4.000	
Indemnités de fonctions.	1.500	

Au point de vue des indemnités, passages, etc. il sera soumis au régime du décret du 3 juillet 1897 et classé à la 2^e catégorie.

Article 3. — La nomination de M. de Robert-Lafrégeyre est, conformément

au contrat intervenu entre ce dernier et la colonie, faite sous les conditions suivantes :

a) Après un séjour effectif de trois années dans la colonie M. de Robert-Lafrégeyre aura droit à un congé de six mois à passer en France (voyage non compris).

b) Si, avant l'expiration de ce délai, M. de Robert-Lafrégeyre était obligé de rentrer en France pour raison de santé, après avis d'un conseil de santé il n'aurait droit qu'à un congé de trois mois (voyage non compris) et la colonie pourrait rompre son engagement, à charge de l'en prévenir avant son embarquement. Dans les mêmes conditions M. de Robert-Lafrégeyre pourrait également résilier son contrat ».

Nanti de l'arrêté que nous venons de vous lire, le sieur de Robert-Lafrégeyre prend possession de ses fonctions. Celles-ci, qui comprenaient d'abord la direction de tous les services de l'exploitation, se trouvent — à la suite d'un arrêté du Gouverneur général du 15 février 1908 modifiant l'organisation du réseau — réduites à la direction « du trafic et du mouvement ». Mais aucune difficulté ne s'élève entre le requérant et la colonie à cette occasion, non plus qu'en 1909, lorsque l'ouverture d'une seconde section de la ligne à la circulation a pour corollaire une nouvelle amputation du domaine du sieur de Robert, désormais chargé du seul trafic.

Le 5 juillet 1911, la première période d'engagement triennal du requérant étant arrivée à expiration, intervient un arrêté du Gouverneur général, intitulé « arrêté nommant M. de Robert-Lafrégeyre chef du service de l'exploitation commerciale du chemin de fer, pour une nouvelle période de 3 ans », et qui, — aussi bien par ses visas que par son texte même, et sauf quelques additions, celle, entre autres, d'un article rendant le requérant tributaire d'une caisse de prévoyance créée en 1908 — reproduit dans ses grandes lignes l'arrêté du 8 juillet 1906 dont nous vous avons donné lecture.

Nous arrivons aux faits qui ont précédé immédiatement le conflit : L'engagement renouvelé en 1911, prenant date du 16 avril 1910, arrivait à son terme en avril 1913. A la veille de procéder à un second renouvellement, l'administration se voit saisie d'un rapport de l'inspection mobile des colonies, signalant l'importance réduite des attributions du « chef de l'exploitation commerciale du chemin de fer » et la disproportion manifeste existant entre les fonctions de cet agent et les appointements élevés qui lui sont dévolus. Un échange de vues a lieu entre la Direction des Travaux publics et celle du Contrôle, et l'accord se fait sur les points suivants :

a) « L'exploitation commerciale » sera supprimée, ou, plus exactement, réunie aux divers services techniques, que l'on groupera sous les ordres d'un chef unique, qui reprendra le titre, abandonné depuis 1908, de « chef des services de l'exploitation ».

b) Ce chef des services de l'exploitation ne pourra être le sieur de Robert-Lafrégeyre car, de l'avis unanime des membres d'une Commission de techniciens — à qui ont été, par six fois, soumises des demandes de l'intéressé ten-

dant à être incorporé dans le cadre des Travaux publics comme ingénieur — celui-ci ne possède pas les connaissances et aptitudes spéciales qu'exige, étant donné le développement actuel du réseau, une situation aussi complexe.

c) S'il est vrai que la solde du sieur de Robert ne semble pas pouvoir être diminuée, il convient de rechercher quelles autres fonctions, susceptibles de justifier cette solde, pourront lui être dévolues, mais l'acte, qui va consacrer son réengagement, ne devra pas mentionner « le service de l'exploitation commerciale », dont l'existence devient éphémère et qu'il ne pourra conserver.

L'arrêté prévu intervient le 23 avril 1913.

Conforme aux prudentes directives fixées en commun par les deux directions, le titre est ainsi libellé : « Arrêté portant renouvellement pour une période de 3 ans du contrat d'engagement de M. de Robert-Lafrégeyre *au service du chemin de fer de la colonie* ».

Moins homogène dans sa rédaction le corps du texte, après un visa de « l'arrêté du 5 juillet 1911 nommant M. de Robert *chef de l'exploitation commerciale* du chemin de fer de Tananarive à la côte Est » comporte un article 1^{er} ainsi conçu : « Est renouvelé pour une période de 3 ans l'arrêté du 5 juillet 1911 engageant M. de Robert *au service du chemin de fer* ».

Un article 2, sensiblement plus développé que les articles correspondants des arrêtés antérieurs, contient enfin les additions suivantes :

« a) Au cas où pour tout autre motif que celui de maladie dûment constaté M. de Robert-Lafrégeyre renoncerait à son emploi avant l'expiration d'une période de trois années de services effectifs, le compte de primes personnelles constitué en exécution du décret du 8 mai 1908, augmenté des intérêts cumulés, ferait retour à la colonie. De plus, M. de Robert-Lafrégeyre perdrait tout droit à un congé et au passage de retour dans la colonie.

b) ...

c) Au cas où M. de Robert-Lafrégeyre serait licencié par suppression d'emploi ou pour inaptitude physique avant ou à l'expiration d'une période de trois années de services effectifs, le dépôt effectué à la date de son licenciement à la Caisse des dépôts et consignations, augmenté des intérêts cumulés lui serait acquis. Il conserverait, en outre, pendant une période de six mois à compter de son licenciement, le droit au passage de Madagascar en France mais ne pourrait prétendre à son voyage de retour dans la colonie ».

Le sieur de Robert-Lafrégeyre était en congé lorsqu'il reçut notification de l'arrêté que nous venons de vous faire connaître. A son retour à Madagascar, il apprend qu'une réorganisation générale des services du chemin de fer vient d'être réalisée le 24 décembre, et que l'organisation nouvelle — qui élève à six le nombre des services, et confie l'ensemble de ceux-ci à un chef unique, seul désormais sous la dépendance immédiate du directeur des Travaux publics de la colonie — ne paraît laisser aucune place pour le poste de « chef de l'exploitation commerciale » qu'il avait jusqu'alors occupé.

Les appréhensions du requérant se changent bientôt en certitude, quand il reçoit, daté du 7 janvier 1914, ampliation d'un arrêté du gouverneur

général, constatant la suppression réalisée le 24 décembre, et nommant l'intéressé « receveur principal du chemin de fer ».

La recette principale du chemin de fer constituait bien l'un des six services prévus par le régime nouveau, mais, à la différence du service de l'exploitation commerciale jusqu'alors attribué au sieur de Robert, ce service ne dépendait pas directement du directeur des Travaux publics de la colonie. Un échelon intermédiaire s'interposait... et cet échelon se trouvait occupé par un agent, à qui était attribué le titre que le requérant avait autrefois porté à son arrivée dans l'île, ... celui de « chef des services de l'exploitation ».

Le sieur de Robert, directement atteint dans son amour-propre, écrit lettres sur lettres au Gouverneur général, protestant contre la réforme, et suggérant diverses combinaisons de nature à l'amender. Ses tentatives restent vaines, et, comme il s'obstine à ne pas vouloir prendre possession de son nouveau poste, le 8 mars 1914, intervient l'arrêté suivant :

« Arrêté portant licenciement de M. de Robert-Lafrégeyre engagé au service du chemin de fer.

Le Gouverneur général de Madagascar,

Vu les décrets des 14 décembre 1895 et 30 juillet 1897,

Considérant que M. de Robert-Lafrégeyre a été engagé au service du chemin de fer en qualité de chef du service de l'exploitation commerciale par arrêté en date du 5 juillet 1911 ;

Que l'arrêté du 23 avril 1913 faisant suite au précédent n'a pas mentionné la qualité de M. de Robert-Lafrégeyre mais l'a simplement engagé au service du chemin de fer ;

Que cette modification a été voulue ;

Qu'il ressort de la correspondance échangée avec MM. le Directeur du Contrôle financier et le Directeur des Travaux publics que cette modification a été introduite en vue d'une organisation nouvelle du service du chemin de fer, organisation alors à l'étude et qui a été réalisée par l'arrêté du 24 décembre 1913 ;

Que cet arrêté a supprimé l'emploi du chef du service de l'exploitation commerciale dont les inconvénients avaient été relevés et signalés par le service de l'Inspection mobile des colonies ;

Que par mesure de bienveillance, la colonie a attribué l'emploi de receveur principal du chemin de fer à M. de Robert-Lafrégeyre avec l'intégralité du traitement dont il jouissait précédemment ;

Que M. de Robert-Lafrégeyre a refusé d'occuper cet emploi ;

Vu l'article 2 § c de l'arrêté du 23 avril 1913 portant engagement de M. de Robert-Lafrégeyre pour une nouvelle période de trois années au service du chemin de fer ;

Arrête :

Article unique. — M. de Robert-Lafrégeyre est licencié du service du chemin de fer par suite de suppression d'emploi conformément à l'article 2 § c de l'arrêté du 23 avril 1913 ».

En licenciant le sieur de Robert « conformément à l'article 2 § c de

l'arrêté du 23 avril 1913 », le Gouverneur général avait entendu spécifier — nous vous avons mis sous les yeux la disposition dont il s'agit — que le requérant se verrait attribuer, comme seule compensation, le montant du dépôt de prévoyance figurant à son nom à la Caisse des dépôts et consignations, plus un billet, valable pendant six mois, lui permettant de regagner la France.

Le Conseil du contentieux, saisi d'une réclamation de l'intéressé, estime que c'est là un dédommagement insuffisant de la rupture de contrat qu'a réalisée la colonie et, après un raisonnement juridique laborieux, dont nous croyons, cette fois, pouvoir vous épargner la lecture, assimilant la situation du requérant à celle des fonctionnaires des cadres réguliers, pour lesquels un décret du 2 mars 1910 prévoit la possibilité, en cas de licenciement pour suppression d'emploi, de certaines allocations compensatrices, le tribunal administratif accorde au sieur de Robert — indépendamment du remboursement du fonds de prévoyance et des frais de transport déjà alloués : a) le montant de sa solde coloniale jusqu'à la veille de son embarquement ; b) la solde d'Europe pendant sa traversée ; c) et trois mois de solde d'Europe à dater de son retour.

L'arrêté du Conseil du Contentieux n'a satisfait personne : il n'a pas satisfait le sieur de Robert-Lafrégeyre qui estime que la rupture d'un engagement par l'une des parties contractantes ne saurait avoir d'autres conséquences que l'allocation à l'autre partie de la totalité des avantages qu'elle pouvait escompter, soit, en l'espèce, l'attribution à l'agent remercié de la solde coloniale pendant trois ans et d'une demi-solde d'Europe de congé pendant six mois ; il n'a pas satisfait davantage la colonie, qui, par voie de recours incident, vous demande de reconnaître que la rupture du contrat est le fait, non de l'administration, mais du sieur de Robert, et que celui-ci doit être condamné à rembourser les 5.903 francs qu'il a déjà touchés en exécution de l'arrêté attaqué.

Telles étant les conditions dans lesquelles vous vous trouvez doublement saisis, une question préliminaire s'impose à votre examen : Est-ce à bon droit que le sieur de Robert avait porté sa réclamation devant le Conseil du contentieux ? Le litige survenu entre la colonie de Madagascar et le requérant n'est-il pas de ceux qui relèvent des tribunaux judiciaires, et vis-à-vis desquels la juridiction administrative doit se déclarer incompétente.

La longueur même des développements que nous avons donnés à l'exposé des faits vous interdit évidemment de supposer que nous puissions les clore par des conclusions d'irrecevabilité.

Encore devons-nous vous dire quelques mots de la position de la question, et des arguments sur lesquels s'appuie la solution que nous vous proposons de lui donner.

Il y a quelques années, le problème n'eût, à vrai dire, pas existé : le service industriel géré par une personne morale, qu'il soit ou non monopolisé, par cela seul qu'il est un service public, fait des liens existant entre l'unité administrative qui le dirige et ceux qui assurent son fonctionnement, un

domaine réservé, dont les tribunaux ordinaires doivent s'interdire rigoureusement de connaître.

Le législateur porte une première et grave atteinte à ces principes par le vote de la loi du 21 mars 1905.

L'article unique de cette loi — vous le savez — déclare que « les tribunaux ordinaires sont compétents pour statuer sur les différends pouvant s'élever entre l'administration des chemins de fer de l'Etat et ses employés à l'occasion du contrat de travail ».

La pensée inspiratrice de la loi de 1905 ayant été beaucoup moins, semble-t-il, de rappeler des principes juridiques méconnus que d'étendre au personnel des chemins de fer de l'Etat le bénéfice de la jurisprudence, alors considérée comme plus libérale que la vôtre, des tribunaux judiciaires, la dévolution de compétence de la loi nouvelle reste d'abord à l'état d'exception, et vos arrêts continuent à statuer au fond, non seulement dans des espèces, comme l'affaire *Searre du 12 décembre 1913*, où la requête émane d'un employé de service légalement monopolisé, mais dans l'hypothèse également — telle la décision *Petit Arthur du 9 février 1917* — où le litige est né entre une personne morale exploitant un service industriel ordinaire et l'un de ses agents.

Dans cet état de la jurisprudence, une seule dérogation au principe général de la compétence administrative, c'est le cas où le lien invoqué n'est qu'un lien éphémère, où l'auteur du pourvoi est un employé ou un ouvrier non compris dans les cadres et payé à la journée.

Pour trouver les raisons d'incertitude qui nous font actuellement soulever d'office une question que les parties n'ont pas envisagée, il faut aborder une période toute proche, période qu'inaugure un arrêt du tribunal des conflits du 22 janvier 1924, et dont une décision, émanant de votre propre juridiction : *Société générale d'armement, 23 décembre, même année*, a, plus récemment encore, précisé les tendances.

S'il est reconnu qu'une colonie, exploitant un service de transport *dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire*, doit voir les actions en indemnités, nées des conséquences dommageables d'un accident survenu dans l'exploitation de ce service, portées devant les tribunaux civils, ... s'il est reconnu, d'autre part, que les différends, soulevés par l'application des polices conclues entre un armateur et l'Etat — devenu assureur du risque de guerre maritime *dans des conditions sensiblement analogues à celles du droit commun* — sont également de la compétence des tribunaux ordinaires, ne doit-on pas en conclure que, dès l'instant qu'une personne publique entreprend l'exploitation d'un service industriel ou commercial *en se bornant à une imitation aussi complète que possible de la gestion privée*, l'ensemble des contestations qui peuvent naître de la marche de ce service — que ces contestations dressent en face de la personne publique l'agent qui assure le fonctionnement de la machine, l'usager qui en bénéficie, ou le tiers qui en a subi les contre-coups dommageables — doit être dévolu *en bloc* à l'autorité judiciaire ?

Tout en reconnaissant les avantages incontestables de simplicité que présenterait un tel système, nous croyons que vous ne sauriez vous y rallier — l'harmonie de son ensemble dût-elle en souffrir — sans y apporter, en ce qui concerne du moins le contentieux des rapports de la personne publique et de ses agents, quelques amendements indispensables.

A vrai dire, peut-être s'agit-il moins, du reste, d'amendements véritables que de simples précisions :

Pour que le contentieux des services industriels publics puisse, par application de la théorie énoncée, entraîner la compétence des tribunaux civils, il faut, avons-nous dit, que lesdits services fonctionnent dans les mêmes conditions que s'ils étaient dirigés par un particulier, et, en ce qui concerne spécialement les rapports des employés et du patron, que la personne publique se trouve, vis-à-vis de ses agents et ouvriers, — abstraction faite de la question, sans importance décisive, de la forme matérielle dans laquelle elle aura pu, par acte unilatéral, arrêté ou autre, s'attacher leurs services — dans la même situation que se trouverait un industriel ordinaire vis-à-vis du personnel recruté pour son exploitation.

La formule exclut, tout d'abord, le contentieux des services légalement monopolisés, pour lesquels l'existence même du monopole écarte toute idée de comparaison possible avec l'industrie privée. Sans doute devrait-elle exclure également, dans certaines hypothèses, le contentieux des rapports de l'employé et de la personne publique exploitant, non plus un monopole de droit mais un monopole de fait, si, à raison du caractère indispensable du service en cause et de l'intérêt général qui s'attache à son fonctionnement régulier, l'établissement public, devenu chef d'entreprise, avait cru devoir renforcer les liens lui assurant le concours de son personnel, et avait donné aux contrats de louage des services intervenus, — par l'insertion de clauses spéciales exorbitantes du droit commun ou de l'usage courant, — le caractère de véritables contrats administratifs.

La formule permet-elle, en revanche, — nous arrivons ici à un point plus délicat — de laisser, en toutes autres hypothèses, aux tribunaux ordinaires la totalité des litiges susceptibles de s'élever entre la personne publique et ses agents, quel que soit le rang de ceux-ci, et le rôle qu'ils ont pu ou qu'ils peuvent jouer dans le fonctionnement du service ?

Il semble que le législateur de 1905, lorsqu'il a détaché du domaine de la juridiction administrative « les différends survenus entre l'administration des chemins de fer de l'Etat et ses employés à l'occasion du contrat de travail », ait entendu limiter l'exception qu'il créait aux différends intéressant le personnel subalterne, ou, tout au moins, aux différends intéressant le personnel qui est véritablement en rapports, par un contrat de louage d'ouvrage, avec l'*administration des chemins de fer*, ce qui exclut les membres dirigeants de cette administration même, dont le statut a été fixé par les textes organiques constitutifs du service, et qui tiennent leur mandat — véritable mandat de fonction publique — directement de l'Etat.

Cette distinction paraît pouvoir satisfaire votre préoccupation de ne laisser

à l'autorité judiciaire que les litiges vraiment assimilables, en tous points, aux litiges privés, et de réserver à la juridiction administrative toutes les contestations susceptibles d'avoir sur l'intérêt général une réelle répercussion. Sans doute votre jurisprudence pourrait-elle s'en inspirer et la généraliser, dans le travail délicat de délimitation que son évolution va l'amener à accomplir.

Dans l'espèce actuelle, que voyons-nous ? Sommes-nous uniquement en présence d'un service autonome, dont la direction, agissant comme la direction d'une entreprise privée, se trouve en conflit avec un de ses employés à l'occasion du contrat de travail ?

Le long historique que nous avons dû vous faire est la preuve suffisante que les choses ne se présentent pas à vous avec cette simplicité.

Si l'engagement du sieur de Robert coïncide avec l'ouverture au trafic d'un premier tronçon du réseau, et avec l'élaboration des premiers textes qui, peu à peu, donneront au service du chemin de fer de Tananarive une certaine autonomie, cet engagement ne s'en produit pas moins en pleine période d'organisation et c'est, en définitive, le Gouverneur général lui-même, agissant *au nom de la colonie* pour la mise en marche d'un service public, qui, par des procédés — dont nous dirions volontiers que la complication même suffit à exclure toute idée de rapprochement avec une organisation industrielle particulière, — recrute le personnel à qui il confiera les postes dirigeants de l'entreprise.

Tant à raison des conditions dans lesquelles le sieur de Robert s'est trouvé lié au service, que de la nature des fonctions qu'il devait être appelé à y exercer, le litige survenu entre le requérant et la colonie apparaît bien comme un litige administratif, dont le conseil du contentieux a justement connu et dont vous devez également retenir l'examen.

Un mot — avant d'aborder l'étude du fond — d'une fin de non-recevoir, partielle cette fois, opposée par le sieur de Robert-Lafrégeyre au recours incident de la colonie. La colonie, ayant été l'objet des condamnations que nous vous avons fait connaître, a commencé à s'acquitter de celle-ci en versant au sieur de Robert une somme de 5.903 francs correspondant à sa solde coloniale du 4 janvier au 7 juillet 1914.

Elle a, d'autre part, consenti à prolonger le délai que le conseil du contentieux avait fixé pour le retour en France du requérant.

Le pourvoi attribue à ce double geste la signification d'un acquiescement, dont l'irrecevabilité du recours incident serait la conséquence nécessaire.

Il vous suffira, pour écarter cette argumentation, de rappeler que le recours au Conseil d'Etat n'étant pas suspensif, le fait par la colonie de Madagascar d'avoir acquitté, sans réserve, tout ou partie des condamnations prononcées contre elle ne saurait être regardé comme un acte d'exécution volontaire. Cette signification peut être encore moins donnée, d'autre part, à la décision visant la prolongation du délai d'embarquement, puisqu'il s'agit d'une mesure gracieuse, « en dehors », en quelque sorte, des dispositions de l'arrêté.

Pour vous faire une opinion quant à la valeur respective des prétentions

des parties relativement au fond du litige, il est indispensable que vous précisiez, avant tout, — dans la mesure où elle peut l'être — la nature du lien, aujourd'hui rompu, qui unissait la colonie de Madagascar à son agent.

Ce lien était, à la fois, de nature contractuelle et de nature réglementaire, et toute la difficulté du problème vient de l'existence de certains actes, dont la rédaction trop elliptique donna l'impression inexacte de sembler méconnaître le principe de cette dualité.

Lorsque le sieur de Robert s'engage au service de la colonie, quelles sont les obligations réciproques auxquelles s'astreignent les parties, ou plutôt — c'est le seul point qui importe pour l'instant — à quoi s'oblige exactement le Gouvernement général ?

Il s'oblige — vous l'avez su — à confier au sieur de Robert, dans l'exploitation du chemin de fer de Tananarive à la côte Est, un emploi qui lui assurera un traitement annuel de 6 à 8.000 francs et lui donnera droit, au bout de trois ans, à un congé de six mois à demi-solde en France.

Bien que le Gouverneur ait spécifié expressément « qu'il ne pouvait encore définir » l'emploi qu'il réservait à son correspondant, celui-ci déclare, dans sa lettre du 8 mars — nous reproduisons ses propres expressions — « accepter pleinement les conditions stipulées ». Le lien contractuel étant ainsi formé, intervient l'arrêté du 8 juillet 1906. Par ce premier arrêté, de nature parfaitement homogène, le Gouverneur général, usant des pouvoirs généraux attachés à sa fonction et les exerçant dans les limites du contrat, nomme le sieur de Robert « chef des services de l'exploitation du chemin de fer », fixe la solde exacte qui lui est conférée, et le soumet, en ce qui concerne les indemnités et les droits de passage, au régime du décret du 3 juillet 1897 dont bénéficient certains fonctionnaires coloniaux. Une seule allusion, dans le corps de l'arrêté, à la convention passée entre le requérant et la colonie, pour rappeler, dans un article 3, que « conformément aux stipulations de la dite convention » le sieur de Robert aura droit, après un séjour effectif de trois années à Madagascar, à un congé de six mois à passer en France.

C'est avec l'arrêté du 5 juillet 1911 que se manifeste, pour la première fois, l'apparence de confusion à laquelle nous avons fait allusion : Au lieu de consacrer par des actes distincts le renouvellement de l'engagement et la collation consécutive de l'emploi, le Gouverneur général émet un arrêté unique, et l'acceptation tacite de celui-ci par l'intéressé vaut conclusion d'un nouvel accord.

Sans doute rien, dans l'arrêté intervenu, ne permet-il d'induire que l'engagement, modifié et élargi dans sa teneur, s'étend désormais à la *nature* de la fonction. Mais le fait seul que l'acte, portant nomination du sieur de Robert comme « chef de l'exploitation commerciale du chemin de fer » constituait, *en même temps*, le titre par lequel la colonie renouvelait son engagement de conserver, en tout état de cause, son agent pendant trois ans aux conditions de solde et de congé primitivement arrêtées, ne pouvait manquer, en cas de conflit ultérieur, de prêter à contestation, et c'est ce qui s'est effectivement produit.

Par l'arrêté du 23 avril 1913 — vous l'avez vu — le Gouvernement général s'efforce de donner rétroactivement à l'arrêté de 1911 sa véritable portée, mais s'il spécifie, dans son article 1^{er}, qu' « est renouvelé pour une période de trois ans l'arrêté du 5 juillet 1911 engageant M. de Robert *au service du chemin de fer* », la mention faite, dans ses visas, dudit arrêté de 1911 accompagné de son intitulé (arrêté portant nomination *du chef de l'exploitation commerciale*) rend la mise au point du premier article illusoire, et ne fait qu'alimenter, par avance, le sujet des controverses prochaines.

Que conclure cependant de ces constatations ? Que la colonie s'est quelque peu exposée à la résistance qu'elle a rencontrée ? A coup sûr. Qu'elle a donné au sieur de Robert des droits à l'obtention de l'indemnité qui lui a été accordée, et, *a fortiori*, du supplément d'indemnité qu'il réclame ? Nous ne le croyons pas.

Le Gouverneur de Madagascar, organisant le service du chemin de fer de Tananarive, avait incontestablement le droit de remanier, au fur et à mesure de l'accroissement du réseau, les conditions de son exploitation, les titres et attributions correspondant à chaque emploi, et la répartition des postes créés entre les agents.

Quelle était la limite de ses pouvoirs en présence de la situation spéciale créée au sieur de Robert par son contrat, ou, plus exactement, à partir de quel moment l'exercice de ses pouvoirs illimités, se heurtant aux droits contractuels du sieur de Robert, pouvait-il justifier, de la part de celui-ci, une demande d'indemnité ? Strictement — si l'on s'en tient aux termes de l'engagement de 1906, que les actes de 1911 et de 1913 n'ont pu que renouveler, et qui ne sauraient, nous vous l'avons dit, être considérés comme constituant novation du contrat primitif — strictement l'administration était entièrement libre du choix du poste à confier au sieur de Robert, pourvu que le dit poste comportât un traitement de 6 à 8.000 francs et permit à son titulaire un congé de six mois après trois ans de fonctions.

Le poste de « receveur principal » réunissant — le point n'est pas contesté — la double condition prévue, les clauses du contrat apparaissent comme entièrement observées.

Que si, au lieu de prendre l'engagement de 1906 à la lettre, on estimait équitable de tenir compte des pourparlers qui l'ont précédé, et du désir qu'avait exprimé le sieur de Robert, dans sa lettre initiale, de se voir confier « un poste de direction », il n'en résulterait qu'une position différente de problème, et non un changement de solution.

Par son acceptation sans réserve des modifications apportées à sa situation en 1908 et 1909 — lorsque ses fonctions de direction des divers services de l'exploitation sont réduites par étapes à celles de chef du trafic — le requérant a reconnu, de lui-même, que ses ambitions d'ancien « commis principal de l'Inspection principale du P.-L.-M. à Marseille » n'avaient jamais pu se hausser jusqu'au sommet de la hiérarchie du réseau de Madagascar. S'il avait pu occuper momentanément un poste voisin de ce sommet, alors que la section ouverte au trafic n'était encore que de quelques kilomè-

tres, il comprenait parfaitement qu'un développement de l'exploitation devait avoir nécessairement pour résultat une diminution de son rôle. Par l'attitude même qu'il montre à l'époque, le requérant interprète, en un mot, sa pensée de 1906. Ce qu'il a entendu solliciter c'est uniquement sa mise à la tête d'un service.

Si, malgré le silence observé par le Gouverneur de Madagascar dans sa réponse du 31 janvier 1906, quant à la désignation de l'emploi qui pourra être donné au sieur de Robert, l'administration doit être considérée comme s'étant tacitement, implicitement engagée à confier à celui-ci le genre de poste qu'il recherchait, c'est donc, en définitive, sur un poste de « chef de service » que l'on doit décider que s'est fait l'accord des parties.

Le poste de « receveur principal du chemin de fer » qui est attribué, en 1914, au sieur de Robert répond-il à la définition ? Il semble impossible de le nier.

L'organisation créée par l'arrêté du 23 décembre 1913 divise, nous vous l'avons dit, l'exploitation en six branches : « voie et bâtiment », « matériel et traction », « mouvement », « trafic », « comptabilité et contrôle », « recette principale ».

Si une inégalité existe, quant à l'importance des titulaires de ces différents services, la colonie fait remarquer que c'est en faveur du titulaire de la recette, dont la nomination doit être ratifiée par décret.

L'organisation nouvelle interpose bien, entre les chefs des six services et le directeur des Travaux publics, directeur du réseau, la personnalité centralisatrice du « chef des services de l'exploitation », mais cette interposition ne suffit pas à modifier le caractère de l'emploi confié au requérant, et à le classer en dehors de ceux auxquels il pouvait légitimement prétendre.

Du fait de l'organisation nouvelle, le sieur de Robert perd bien, d'autre part, le titre plus flatteur peut-être de chef de l'exploitation commerciale qu'il possédait jusqu'alors, mais ce titre il le tenait d'un arrêté de nomination *juridiquement distinct de son contrat d'engagement* et que le Gouverneur général tirait de ses pouvoirs généraux le droit incontestable de modifier.

Si l'emploi de « receveur principal » rentrait bien parmi ceux que la colonie pouvait attribuer au requérant, quelle conclusion en déduire ?

Qu'en refusant d'accepter cet emploi et de rejoindre son poste, le sieur de Robert a rompu de lui-même l'engagement qu'il avait contracté.

L'administration — qui eût pu tirer argument de cette rupture pour refuser au requérant le remboursement du compte de primes personnelles constitué à son nom au fonds de prévoyance de la caisse des dépôts en exécution du décret du 8 mai 1908 — a préféré invoquer la suppression d'emploi et faire jouer l'article, moins rigoureux, de l'arrêté de 1913, qui permettait la restitution du montant du compte et l'allocation des frais de retour.

Si l'on ne peut qu'approuver ce geste, qui fait état de la part de responsabilité qu'a pu avoir la colonie dans l'illusion que s'est faite le sieur de Robert quant à l'étendue de ses droits, on ne saurait, allant plus loin, admettre le principe d'une indemnité, à laquelle le requérant ne peut justement prétendre.

Le conseil du contentieux ayant admis, sinon dans son intégralité, du moins partiellement la demande du sieur de Robert, son arrêté doit être annulé et nous concluons : au rejet de la requête du sieur de Robert-Lafrégeyre ; à l'annulation de l'arrêté du conseil du contentieux administratif de Madagascar du 16 juin 1914 ; au remboursement par le sieur de Robert à la colonie de la somme de 5.903 fr. 33 avec intérêts à dater du 25 avril 1918 ; à la capitalisation des intérêts aux dates des 26 mars 1920 et 11 août 1921 ; au rejet du surplus des conclusions de la colonie de Madagascar ; à la mise des dépens — y compris les dépens exposés dans le conseil du contentieux — à la charge du sieur de Robert-Lafrégeyre.

II. — *Arrêt du Conseil d'Etat, 26 janvier 1923, Lafrégeyre.*

« Le Conseil d'Etat statuant au contentieux,

Vu la requête présentée pour le sieur de Robert-Lafrégeyre, demeurant à Tananarive (Madagascar) et tendant à ce qu'il plaise au conseil annuler en tous les chefs qui lui font grief, l'arrêté en date du 16 juin 1914 par lequel le conseil du contentieux administratif de la colonie de Madagascar et dépendances lui a alloué une indemnité qu'il estime insuffisante à raison de la rupture du contrat d'engagement intervenu entre la colonie et lui ;

• • • • •
Oùï M. Blondeau, Maître des Requêtes, en son rapport ;

Oùï M^e Dedé, Avocat du sieur de Robert-Lafrégeyre et M^e Labbé, Avocat de la colonie de Madagascar, en leurs observations ;

Oùï M. Rivet, Maître des Requêtes, commissaire du Gouvernement, en ses conclusions ;

Considérant que le sieur de Robert-Lafrégeyre demande au Conseil d'Etat de lui allouer, pour la rupture du contrat qui le liait à la colonie de Madagascar, une indemnité plus élevée que celle que lui a accordée l'arrêté attaqué ; que cette colonie conclut au rejet de la requête, et, par la voie du recours incident, à la réformation dudit arrêté, en tant qu'il l'a condamnée à payer au sieur de Robert-Lafrégeyre des dommages-intérêts qu'elle estime ne pas lui être dus, ainsi qu'à la condamnation du sieur de Robert-Lafrégeyre à lui rembourser la somme de 5.903 fr. 33 payée en vertu de la décision du conseil du contentieux administratif ; qu'enfin le sieur de Robert-Lafrégeyre a opposé au recours incident une fin de non-recevoir tirée de l'acquiescement qu'aurait donné la colonie à l'arrêté qu'elle critique aujourd'hui devant le Conseil d'Etat ;

Sur la compétence :

Considérant que, eu égard au caractère des fonctions de direction auxquelles le sieur de Robert-Lafrégeyre a été appelé par arrêté du Gouverneur général la colonie de Madagascar, les difficultés soulevées entre la colonie et le requérant touchant les droits résultant pour ce dernier du contrat qui le liait à la colonie sont de celles sur lesquelles il appartient à la juridiction

administrative de statuer, et que, s'agissant de fonctions publiques coloniales, le conseil du contentieux administratif de Madagascar était compétent pour en connaître ;

Sur la recevabilité du recours incident :

Considérant qu'aux termes de l'article 3 du décret du 22 juillet 1806 et de l'article 24 de la loi du 24 mai 1872, le recours devant le Conseil d'Etat n'est pas suspensif ; qu'en conséquence, le fait, par la colonie de Madagascar, d'avoir acquitté sans réserves tout ou partie des condamnations prononcées par le conseil du contentieux administratif ne saurait être regardé comme un acte d'exécution volontaire ; que, même si la colonie a consenti la prolongation du délai fixé par l'arrêté attaqué pour l'embarquement comportant gratuité de transport du requérant, cette mesure, qui ne constitue un acquiescement à aucun chef dudit arrêté, n'est pas davantage de nature à faire obstacle à la recevabilité du recours incident ;

Au fond, sur les conclusions tant du recours principal que du recours incident :

Considérant qu'il résulte de la correspondance échangée fin 1905 et en 1906 entre le représentant légal de la colonie et le sieur de Robert-Lafrégeyre que ce dernier a accepté de se mettre à la disposition de la colonie pour exercer, aux conditions de traitement, de durée de séjour et de congé à lui proposées par la colonie, non pas une fonction déterminée, mais d'une manière générale une fonction de direction afférente à l'exploitation du chemin de fer ; qu'il a été, en conséquence de cet accord, nommé, aux conditions convenues, par arrêté du Gouverneur général du 8 juillet 1906, chef des services de l'exploitation de ce chemin de fer, chef de l'un de ces services qui a été successivement le service de l'exploitation (mouvement et trafic), le service de l'exploitation (trafic), enfin le service de l'exploitation commerciale ;

Considérant que, par arrêté réglementaire du Gouverneur général de Madagascar en date du 24 décembre 1913, réorganisant les services de l'exploitation du chemin de fer de Tananarive à la côte Est, l'administration du chemin de fer a été divisée en six services distincts parmi lesquels celui de la recette principale, dont l'ensemble était placé sous les ordres d'un fonctionnaire du cadre général des Travaux publics, portant le titre de chef des services de l'exploitation, et qu'à la suite de cette réorganisation, un arrêté du Gouverneur général du 7 janvier 1914 a nommé le sieur de Robert-Lafrégeyre receveur principal du chemin de fer ;

Considérant que, d'une part, le sieur de Robert-Lafrégeyre n'est pas recevable à se plaindre de la suppression de l'emploi de chef du service de l'exploitation commerciale qui est résultée implicitement de la réforme introduite, ainsi qu'il vient d'être dit, dans l'organisation du chemin de fer, et que le Gouverneur général avait le droit de réaliser ; que, d'autre part, la nomination du requérant aux fonctions de chef du service de la recette principale n'a pas été faite en violation des engagements pris par la colonie à son égard ; qu'en effet, la fonction à laquelle il a été ainsi appelé consti-