

Vu (les lois des 28 pluv. an VIII, 5 avr. 1884, 11 frim. an VII et 4 therm. an X) ;

Sur les conclusions de la demoiselle Mayer tendant à être indemnisée pour défaut de perception du droit de stationnement sur les marchands forains de tabac et de liqueurs : — Cons. que la circonstance que le juge de paix a déclaré ces marchands non passibles de ce droit ne saurait engager la responsabilité de la commune, et que, d'autre part, la demoiselle Mayer n'allègue aucune circonstance de nature à établir qu'en passant son marché avec la commune, elle ait été induite en erreur sur l'étendue d'application des droits de stationnement compris dans le marché; que dans ces conditions c'est à bon droit que le conseil de préfecture a repoussé sur ce point la demande de la demoiselle Mayer;

Sur les conclusions de la demoiselle Mayer tendant à être indemnisée en raison du préjudice à elle causé par l'absence de surveillance de l'autorité municipale sur les abatages particuliers : — Cons. qu'il est établi par l'instruction que le maire n'a pris aucune mesure de police pour surveiller les abatages faits par les habitants dans les conditions prévues au marché, ni exercé aucune poursuite contre les contrevenants; qu'il suit de là que la commune est responsable de l'impossibilité où s'est trouvée la demoiselle Mayer de percevoir des taxes auxquelles elle avait droit, et que c'est à tort que le conseil de préfecture a refusé de condamner la commune à indemniser la concessionnaire du préjudice qu'elle a éprouvé de ce chef;

Mais cons. que l'état de l'instruction ne permet pas de fixer quant à présent le chiffre de l'indemnité;... (Arrêté du conseil de préfecture réformé en tant qu'il a rejeté la demande de la demoiselle Mayer, concernant l'indemnité relative à la non-perception de certains droits d'abatage; la demoiselle Mayer et la commune sont renvoyées devant le conseil de préfecture pour être statué à nouveau après qu'il aura été procédé à une expertise à l'effet de déterminer le montant du préjudice éprouvé par la concessionnaire du fait de l'autorité municipale qui a négligé de surveiller les abatages chez les particuliers; il sera statué en fin de cause sur les demandes d'intérêts et de capitalisation des intérêts, ainsi que sur les dépens de première instance; surplus des conclusions de la demoiselle Mayer rejeté; les dépens exposés devant le Conseil d'Etat sont mis à la charge de la commune).

FOURNITURES ET MARCHÉS. — CONTRATS PASSÉS PAR LES COMMUNES.
CONTESTATIONS. — COMPÉTENCE.

Les contestations soulevées par les marchés de fournitures conclus par les communes, ne rentrent pas dans la compétence de la juridiction administrative, alors que le contrat ne vise pas, en même temps que la livraison de certains objets, l'exécution de travaux publics (Société des granits porphyroïdes des Vosges c. Ville de Lille) (1).

(1) M. le commissaire du gouvernement Blum a conclu en ces termes :

Messieurs,

L'acte qui vous est déféré par la Société anonyme des granits porphyroïdes des Vosges est un mandat de paiement, en date du 20 nov. 1907, par lequel le maire de Lille a prescrit au receveur municipal de payer à la société requérante, pour le montant de fournitures de pavés faites à la ville, une somme de 147.763 fr. 80, seulement, après déduction de 3.436 fr. 20, représentant la pénalité pour retard dans la livraison. Ce mandat avait été établi pour la liquidation d'un marché du 17 nov. 1906, aux termes duquel « la société avait soumissionné la fourniture à la ville de 1.500.000 pavés de granit ».

La société soutient au fond que cette pénalité lui a été appliquée à tort, pour la triple raison que les retards dont il lui est fait grief ont été causés par des

cas de force majeure ; qu'au surplus, les pénalités n'auraient pas été appliquées régulièrement comme n'ayant pas été précédées de mises en demeure prévues par le marché, et qu'enfin une transaction serait intervenue postérieurement aux retards invoqués. Il s'agirait donc, au fond, de régler une série de difficultés intervenues dans l'exécution du marché. Mais, Messieurs, avant de passer à l'examen du fond, il faut tout d'abord régler une question de compétence qui a été soulevée par la ville de Lille. La ville soutient que c'est à tort que l'action a été portée directement, comme elle l'a été devant le Conseil d'Etat, et que c'est devant le conseil de préfecture que la société requérante aurait dû porter sa demande.

Suivant la ville, le marché dont il s'agit aurait été à tort qualifié par le contrat même de marché de fournitures ; il s'agirait, au contraire, d'un marché de travaux publics, la fourniture dont il s'agit n'ayant été que l'accessoire de travaux publics de pavage entrepris par la ville de Lille et auxquels, d'après les termes de l'art. 1^{er} du cahier des charges, les pavés fournis étaient exclusivement destinés. Par application de la loi de pluviôse, le conseil de préfecture aurait donc compétence exclusive.

On a répondu, Messieurs, au nom de la société, qu'il ne s'agissait nullement, dans l'espèce, soit d'un marché de travaux publics, soit d'un marché concernant accessoirement l'entreprise ou l'entretien de travaux publics. Et, après examen du cahier des charges, nous estimons que, sur ce point, la réponse de la société requérante est topique. On se rend compte, en effet, par la lecture du contrat, qu'il vise exclusivement la fourniture. Les pavés commandés à la société sont amenés par elle à Lille. Ils sont déchargés à quai et étalés sur le terre-plein, où il est alors procédé à leur examen et à leur réception. Les pavés jugés défectueux et rebutés sont enlevés par l'entrepreneur, mais la ville prend livraison sur le quai même des pavés reçus. C'est elle, à dater de ce moment, qui les prend en charge ; c'est par ses soins que sont opérés toutes les manutentions et tous les travaux ultérieurs. Nous ne nous trouvons donc dans aucune des espèces où votre jurisprudence a admis, par assimilation, que le marché de fournitures devait être rattaché, au point de vue de la compétence, au contentieux des travaux publics. Le cocontractant de la ville n'exécute sur la voie publique ou sur les dépendances de la voie publique aucun travail, ainsi qu'il arrive pour les marchés relatifs au balayage ou au nettoyage des rues, ou pour les contrats de fournitures d'eau et de gaz. Il ne fournit même pas, comme dans l'affaire Thévenet du 12 févr. 1904, les hommes destinés à la manutention ou les chevaux destinés au transport. Dans l'espèce, il s'agit exclusivement de matériaux commandés et livrés qui, dès leur livraison, sont pris en charge par la ville. Nous n'apercevons donc, dans un marché de ce genre, aucun des caractères du travail public, ni même, à vrai dire, d'un travail quelconque, et, par suite, la compétence du conseil de préfecture nous paraît, en tout état de cause, devoir être écartée.

Mais le Conseil d'Etat lui-même est-il compétent ? La société le soutient en se fondant sur l'ensemble des décisions récentes du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits, qui ont délimité, et qui ont étendu en la délimitant, la matière du contentieux administratif communal. Elle se réfère notamment à l'arrêt Terrier, du 6 févr. 1903, et aux conclusions de M. le commissaire du gouvernement Romieu, p. 97 ; à la décision Feutry, du Tribunal des conflits, du 29 févr. 1908, et aux conclusions de M. le commissaire du gouvernement Georges Teissier, p. 208 ; à l'arrêt Théron, du 4 mars 1910, et aux conclusions de M. le commissaire du gouvernement Pichat, p. 193. Mais, Messieurs, nous n'estimons pas qu'à cet égard la société requérante fournisse une analyse ou une interprétation exacte de votre jurisprudence telle qu'elle est aujourd'hui constituée.

Il est exact que la jurisprudence n'admet plus aujourd'hui l'ancienne théorie d'après laquelle les communes devaient être considérées comme des personnes privées, de telle sorte qu'un texte spécial aurait été nécessaire pour donner compétence aux tribunaux administratifs sur le contentieux communal. Depuis lors, sont intervenues la série de décisions du Conseil d'Etat, qui, en matière de contentieux administratif de l'Etat, ont visé les textes de la séparation des pouvoirs, et toute la série de décisions du Tribunal des conflits, depuis l'arrêt Blanco jusqu'à l'arrêt Feutry. Ces décisions ont, en effet, substitué à la théorie

ancienne une doctrine nouvelle, et par cela même que le fondement juridique de la compétence administrative est le principe de la séparation des pouvoirs — principe qui s'applique à tous les services publics, quelle que soit la personne publique qui les gère — la jurisprudence actuelle affirme la compétence administrative pour tous les litiges nés de l'organisation ou du fonctionnement des services publics, que ces services dépendent du pouvoir central ou se rattachent aux pouvoirs locaux.

La conséquence de cette théorie, c'est que toutes les actions fondées sur l'inexécution ou la mauvaise exécution d'un service public, que ces actions soient dirigées contre l'Etat, contre un département ou contre une commune, ressortissent à la juridiction administrative, et, à défaut d'un texte spécial, au Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative. Telle est la doctrine qui se tire, notamment, de la décision Feutry, du Tribunal des conflits, et l'on peut tenir aujourd'hui pour acquis que toutes les actions relatives *au jeu du service public lui-même*, que toutes les actions fondées sur le *quasi-délit administratif* sont de la compétence du Conseil d'Etat, qu'il s'agisse de l'Etat, du département ou de la commune.

Mais, lorsqu'il s'agit du *contrat* et non du quasi-délit, la jurisprudence est beaucoup moins extensive. Elle n'admet plus, sans doute, que tous les contrats passés par les communes sont, de plein droit et à défaut d'un texte contraire, comme il arrive pour les marchés de travaux publics, de la compétence judiciaire. Mais elle maintient, en matière contractuelle, la distinction entre ce que l'on a appelé la *gestion privée* et la *gestion publique*. Elle réserve pour les départements et les communes ou même pour l'Etat, les circonstances où, comme le disait M. le commissaire du gouvernement Romieu dans ses conclusions sur l'affaire Terrier, l'Administration doit être réputée contracter « dans les mêmes conditions qu'un simple particulier, et se trouve soumise aux mêmes règles comme aux mêmes juridictions ». Il peut se faire que l'Administration, *tout en agissant dans l'intérêt d'un service public*, « se place volontairement dans les conditions du droit privé, soit en passant un de ces contrats de droit commun d'un type nettement déterminé par le Code civil, soit en effectuant une de ces opérations courantes que les particuliers font journellement, qui supposent des rapports contractuels de droit commun et pour lesquelles l'Administration est censée agir comme un simple particulier ». Quand il s'agit de *contrat*, il faut donc rechercher, non pas en vue de quel objet ce contrat est passé, mais ce qu'est ce contrat de par sa nature même. Et, pour que le juge administratif soit compétent, il ne suffit pas que la fourniture qui est l'objet du contrat doive être ensuite utilisée pour un service public; il faut que ce contrat par lui-même, et de par sa nature propre, soit *de ceux qu'une personne publique peut seule passer*, qu'il soit, par sa forme et sa contexture, un contrat administratif.

Donc, quand il s'agit de *marché de fournitures* communal, étant donné qu'il n'existe en cette matière aucun texte général analogue au décret du 11 juin 1806 pour les marchés de fournitures de l'Etat qui impose, sans aucune espèce de distinction, la compétence administrative, il s'agit de rechercher, non pas si la fourniture sera ensuite destinée ou affectée à un service public, mais si le marché, considéré en lui-même, présente ou non, les caractères du contrat administratif. Ces caractères du contrat administratif sont assez délicats à préciser. Cependant, en se référant à vos plus récentes décisions : département de Maine-et-Loire, 11 nov. 1910, p. 777; Lami, 26 janv. 1912, p. 101; Agence nationale d'affichage, 17 mai 1912, p. 573, on peut dire que le contrat administratif est celui qui reste influencé et teinté en quelque sorte par le service public en vue duquel il est conclu, celui qui, par suite, crée et organise un *contrat*, quel qu'il soit, entre le cocontractant de la commune et le service public dans l'intérêt duquel a été passé le contrat. Pour qu'un marché de fournitures communal soit un contrat administratif, il faut donc qu'il participe, si peu que ce soit, du marché de travaux publics ou du contrat de concession; il faut qu'il établisse des rapports précis et constants du fournisseur ou de ses agents, soit avec la commune, soit avec le public. Il faut qu'il associe le fournisseur dans une mesure quelconque à la gestion du service. Mais lorsque, au contraire, la seule intervention du fournisseur dans le service public est la livraison elle-même; lorsque le contact entre la commune et lui ne se prolonge pas après cette livraison; lorsque le marché, en un

(31 juill. — 20.701. *Société des granits porphyroïdes des Vosges c. Ville de Lille.* — MM. Lacroix, rapp.; Blum, c. du g.; M^{es} Labbé et Chabrol, av.).

VU LA REQUÊTE présentée pour la Société des granits porphyroïdes des Vosges..., tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision du 20 nov. 1907, et en tant que de besoin une décision précédente du 1^{er} 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 avr. 1884;

mot, n'établit pas entre la commune et le cocontractant des rapports différents de ceux qui s'établissent entre un particulier quelconque et un marchand quelconque, alors que le contrat sera passé dans les conditions habituelles du commerce, et nous nous trouverons dans le cas où la commune ayant agi selon le même mode qu'un simple particulier « se trouve soumise aux mêmes règles comme aux mêmes juridictions ». La compétence n'est plus celle du Conseil d'Etat, elle est celle des tribunaux ordinaires.

Nous ne croyons pas, Messieurs, qu'en son état actuel, votre jurisprudence soit allée au delà de cette distinction, et, en admettant même qu'elle fût parvenue, comme le soutient la société requérante, à une assimilation complète du contentieux communal et départemental avec le contentieux d'Etat, il ne faudrait pas oublier que, pour les marchés de fournitures de l'Etat, il existe un texte, le décret de 1806, qui n'existe pas pour les départements et les communes. Il ne faudrait pas oublier que, même en ce qui concerne l'Etat, lorsqu'il s'agit d'un contrat passé en dehors de la sphère d'application du décret de 1806, par exemple quand il s'agit de commandes *verbales* chez un fournisseur, de salaires à des journaliers, d'expéditions par chemins de fer au tarif du public, l'Etat lui-même est censé agir, non comme une personne publique, mais dans les mêmes conditions qu'un simple particulier, et c'est la juridiction civile qui reste alors compétente.

Toute la question est donc de savoir si le contrat passé par la ville de Lille avec la Société des granits porphyroïdes est un contrat administratif ou un contrat passé dans les conditions du droit commun, et la question ainsi posée ne peut pas, à notre avis, comporter le moindre doute. Le litige porte uniquement, dans l'espèce, sur le règlement d'une facture. Cette facture a été dressée par le maire de Lille après livraison des granits commandés par la ville pour le pavage de ses rues. Mais peu importe que le contrat ait été passé par la commune et qu'une personne communale soit intervenue au contrat; cette présence d'une personne communale n'influe pas sur la compétence. Peu importe également que les pavés commandés à la société requérante fussent destinés au pavage des rues de Lille et qu'ainsi le contrat ait été passé en vue et dans l'intérêt du service public. Ce qu'il faut examiner, c'est la nature du contrat lui-même, indépendamment de la personne qui l'a passé et de l'objet en vue duquel il a été conclu. Or, ce contrat prévoit simplement la livraison d'une fourniture. Une fois cette fourniture livrée, tout rapport cesse entre la commune et le cocontractant. Aucun contact, de quelque nature qu'il soit, ne subsiste, une fois la marchandise livrée, entre le fournisseur qui l'a livrée et le service public qui l'emploiera. Ni le fournisseur, ni ses agents ne coopèrent le moins du monde à la gestion du service public; le contrat ne leur confère à cet égard aucune délégation; il ne les associe pas à la gestion du service; il ne crée pas de rapport entre le fournisseur et le public. Dans ces conditions, la commune doit être réputée agir dans les mêmes conditions qu'un simple particulier effectuant auprès d'un entrepreneur quelconque une commande de matériaux pour son usage privé. Et, agissant dans les mêmes conditions qu'un simple particulier, la commune « se trouve soumise aux mêmes règles comme aux mêmes juridictions ». La commune a passé, dans les conditions du droit commun, un contrat d'un type nettement déterminé par le Code civil, qui est purement et simplement un contrat de vente; c'est à l'autorité judiciaire que le contentieux de ce contrat ressortit, et, sans qu'il soit besoin d'examiner le fond, nous concluons, par suite, au rejet de la requête introduite par la Société des granits porphyroïdes des Vosges devant un juge incompétent.

CONSIDÉRANT que la réclamation de la Société des granits porphyroïdes des Vosges tend à obtenir le paiement d'une somme de 3.436 fr. 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;

Cons. 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;... (Rejet avec dépens).

PENSIONS CIVILES. — PROFESSEUR DE COLLÈGE. — TAUX DE LA PENSION.

Un professeur de collège qui ne compte pas quarante années de service, n'a pas droit à une pension égale aux deux tiers du traitement moyen de ses six dernières années d'activité et n'est pas fondé à se plaindre de ce que sa pension a été réglée à raison d'un soixantième du traitement moyen précité pour chaque année de service (Véron).

(31 juill. — 45.951. Véron, — MM. Mazerat, *rapp.*; Blum, *c. du g.*).

VU LA REQUÊTE du sieur Véron, ex-professeur au collège de Quesnoy..., tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision portée à sa connaissance par une dépêche du ministre de l'Instruction publique du 18 juill. 1911 et par laquelle il a été compris pour une pension de 1.664 francs dans un état de propositions soumis au ministre des Finances;

Vu (le décret du 22 juill. 1806; la loi du 9 juin 1853);

CONSIDÉRANT qu'il résulte de l'instruction que la pension du sieur Véron a été réglée à raison d'un soixantième du traitement moyen de ses six dernières années d'activité, pour chaque année de service, conformément aux art. 6 et 7 de la loi du 9 juin 1853; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de rechercher si la requête du sieur Véron n'a pas été introduite prématurément, le requérant n'est pas fondé à soutenir que sa pension a été fixée à un taux inférieur à celui auquel il a droit;... (Rejet).

PROCÉDURE. — CONSEIL D'ÉTAT. — EXPERTISE. — LIQUIDATION DES FRAIS. — RECOURS DIRECT CONTRE LE REFUS IMPLICITE DU VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL DE PRÉFECTURE DE LIQUIDER LES HONORAIRES D'UN EXPERT.

Un expert est-il recevable à déférer directement au Conseil d'Etat la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de quatre mois par le vice-président du conseil de préfecture sur sa demande en liquidation d'honoraires? — *Rés. nég.* — L'intéressé devrait porter tout d'abord sa réclamation devant le conseil de préfecture, auquel l'art. 23 de la loi du 22 juill. 1889 attribue compétence pour statuer sur toutes les difficultés qui peuvent être soulevées par les experts au sujet du règlement de leurs frais et honoraires et qui ont été préalablement soumises au président (Tallins).

(31 juill. — 39.848. Tallins. — MM. Lacroix, *rapp.*; Blum, *c. du g.*; M^e Labbé, *av.*).

VU LA REQUÊTE présentée pour le sieur Tallins, ingénieur civil..., 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 vice-président du conseil de préfecture du département de la Loire sur sa demande de liquidation d'honoraires pour un rapport de l'expertise ordonnée par l'arrêté du conseil de préfecture du 5 juill. 1907, dans l'instance pendante entre le sieur Vallot, entrepreneur de travaux publics et la ville de Saint-Etienne;

Vu (les lois des 17 juill. 1900, art. 3 et 22 juill. 1889, notamment les art. 23 et 66);

CONSIDÉRANT que, d'après l'art. 23 de la loi du 22 juill. 1889, les vacations, frais et honoraires des experts sont liquidés et taxés par le pré-