

## NOTES DE JURISPRUDENCE

### *Responsabilité de l'administration en raison de la tutelle administrative et du contrôle administratif.*

Conseil d'Etat, 29 mars 1946, *Caisse départementale d'assurances, Société de Meurthe-et-Moselle, Société d'épargne méridionale française, Compagnie La Continentale du gaz* (quatre arrêts).

I. — A la suite de l'une des « affaires Stavisky », — l'émission des faux bons de la Caisse de Crédit municipal de Bayonne, — l'une des plus retentissantes escroqueries d'avant la deuxième guerre mondiale, les tribunaux français (Cour d'assises, Cour des Comptes, Conseil d'Etat) ont été appelés à statuer sur des problèmes juridiques de natures diverses. Un seul de ces problèmes sera étudié ici : celui de la *responsabilité de l'administration publique vis-à-vis des porteurs de faux bons*.

Soixante-quinze recours ont été portés devant le Conseil d'Etat. Le 29 mars 1946, le Conseil d'Etat a rendu quatre arrêts de principe, devant servir de modèle pour les autres recours.

Le commissaire du gouvernement, M. Aubert Lefas, a prononcé, à cette occasion, de remarquables conclusions. Elles comportent des développements très étendus qu'il est impossible, malgré leur grand intérêt, de reproduire intégralement. Elles mériteraient une publication dans une brochure spéciale. Cette *Revue* en détachera les parties *juridiques* essentielles, celles qui exposent les principes consacrés par le Conseil d'Etat, qui rappellent l'évolution de la jurisprudence et précisent le point où l'on en est arrivé à l'heure actuelle en cette matière.

II. — Les faits d'escroquerie qui sont à la base de tous les recours portés devant le Conseil d'Etat sont les suivants.

La Caisse de Crédit municipal de Bayonne (vulgairement, Mont-de-Piété) s'est procuré, par voie d'emprunt (sous la forme d'émission de bons à ordre), de très importants fonds de roulement.

Il n'est pas indispensable d'exposer dans le détail, comme l'a fait le commissaire du gouvernement, le mécanisme de l'escroquerie imaginée par Stavisky et réalisée grâce à la complicité d'agents municipaux et à la négligence des autorités administratives de tutelle et de contrôle. Il suffira de rappeler les points essentiels suivants :

Les bons à ordre émis par le Crédit municipal de Bayonne n'avaient pas pour objet véritable d'assurer le fonctionnement de cet établissement public communal. Ces émissions étaient frauduleuses. Leur nullité n'est pas contestée. Il n'est pas davantage contestable qu'elles n'ont pu être réalisées par l'action de Stavisky que grâce à la complicité d'agents municipaux, à la négligence du maire et du conseil municipal de Bayonne, chargés par la loi d'exercer une surveillance étroite sur les budgets et les comptes de gestion du Crédit municipal, ainsi que sur toutes les opérations de cet établissement, grâce à l'incurie du préfet dans le choix du personnel dirigeant du Crédit municipal lors de sa création et dans le maintien en fonctions de ce personnel, grâce enfin à la négligence prolongée, inexcusable, des différents services d'Etat ayant dans leur compétence le contrôle des Crédits municipaux.

Des fautes lourdes ont été ainsi commises par les autorités publiques de la commune et de l'Etat, investies de la tutelle et du contrôle sur le fonctionnement d'un établissement public communal.

D'énormes préjudices ont été causés aux tiers souscripteurs de bons. Le montant des bons créés de 1931 à 1933 s'est élevé à 235 millions de francs. A la fin de 1933, les faux bons restant en circulation représentaient une somme de 180 millions.

Les porteurs de bons ne pouvaient songer sérieusement à obtenir des dommages-intérêts des coupables, à raison de leur insolvabilité. Ils se sont adressés à la commune de Bayonne et

à l'Etat. Ils ont soutenu que les fautes lourdes commises par les agents municipaux et les agents de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions de tutelle administrative ou de contrôle administratif sur la gestion du Crédit municipal, établissement public communal, engageaient la responsabilité de la commune et de l'Etat, en même temps que la responsabilité *personnelle* des agents fautifs.

III. — Par quatre arrêts de principe, devant servir de base pour la solution des recours ayant le même objet, le Conseil d'Etat a constaté que des fautes lourdes étaient imputables aux agents communaux et aux agents de l'Etat. En conséquence, il a prononcé des condamnations contre la commune et contre l'Etat.

Le Conseil d'Etat a fixé les parts respectives de responsabilité incombant à la commune et à l'Etat. Il a aussi fixé la part de responsabilité incombant aux souscripteurs de bons, à raison de l'imprudence commise par eux dans l'acquisition des bons.

IV. — Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement, M. Aubert Lefas, a exposé en grand détail les faits, ainsi que les principes juridiques applicables.

Les arrêts du Conseil d'Etat, dans les motifs des décisions, ont précisé le caractère que doit présenter la faute pour engager la responsabilité des patrimoines administratifs.

Voici ces documents.

G. J.

I

*Conclusions du commissaire du gouvernement, M. Aubert Lefas.*

« I. — Lorsque l'escroquerie de Stavisky fut découverte, les porteurs de faux bons s'efforcèrent, par diverses voies de droit, d'obtenir réparation du préjudice subi par eux.

Quelques-uns se portèrent partie civile devant la Cour d'assises de la Seine qui rendit à leur profit les onze arrêts en date du 21 janvier 1936 que nous avons mentionnés, il y a quelques instants, en examinant les requêtes de la Caisse de Crédit municipal de Bayonne contre les arrêts de la Cour des Comptes : satisfaction toute platonique d'ailleurs, étant donnée l'insolvabilité notoire des inculpés.

D'autre part plusieurs instances furent introduites devant les tribunaux civils et notamment devant celui de la Seine, contre les trois compagnies d'assurances du Groupe « La Confiance », prises en qualité de commettant de Guébin, leur ancien directeur ; sauf en ce qui concerne un arrêt de la Cour d'Amiens, les demandeurs ont été déboutés.

Enfin, négligeant d'attaquer la Caisse de Crédit municipal de Bayonne, vraisemblablement parce qu'ils estimaient l'actif de celle-ci insuffisant pour les désintéresser, les porteurs mirent en cause, pour la plupart simultanément, la responsabilité de l'Etat et celle de la ville de Bayonne. C'est ainsi que vous avez été saisis de 75 requêtes, émanant d'une quarantaine de personnes physiques ou morales différentes.

Votre première Sous-Section soumet aujourd'hui à votre examen les cinq premiers dossiers qu'elle a instruits, en vue de vous permettre de rendre les décisions de principe qui faciliteront l'écoulement rapide de ce stock d'affaires déjà anciennes.

II. — Au point de vue de la procédure, une seule observation s'impose, au sujet de la requête n° 41.917 formée par la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle contre la ville de Bayonne. Le décret-loi du 5 mai 1934 a, vous le savez, donné compétence aux conseils de préfecture interdépartementaux pour statuer en premier ressort notamment sur les actions en responsabilité dirigées contre les communes. Mais en vertu des dispositions combinées de l'article 4 de ce décret et de l'article 8 du règlement d'administration publique du 8 septembre 1934 pris pour son application, le Conseil d'Etat reste compétent pour statuer sur les recours de cette nature dont il a été saisi directement avant le 1<sup>er</sup> octobre 1934, ce qui est précisément le cas pour la requête n° 41.917, laquelle est, par suite, recevable.

III. — Au fond, le litige qui vous est soumis ne soulève aucune question de droit nouvelle, mais en raison de la complexité des faits soumis à votre appréciation, il est nécessaire de rappeler brièvement les principes généraux à la lumière desquels vous aurez à vous prononcer.

IV. — Tout d'abord, l'affaire se présente comme un cas de *cumul allégué de fautes personnelles et de fautes de service*. Les porteurs ne contestent pas que la cause essentielle du préjudice qu'ils ont subi réside dans les crimes et délits sanctionnés par l'arrêt de la Cour d'assises du 17 janvier 1936. Trois des inculpés, au moins, Garat, Tissier et Cohen, faisaient partie du personnel de la Caisse de Crédit municipal, l'un en qualité de président du conseil d'administration, le second en qualité de directeur-caissier, le troisième comme appréciateur de gages. Or il est évident que les fautes qu'ils ont commises dans l'exercice de leurs fonctions sont avant tout des

fautes personnelles. Mais les porteurs soutiennent que ces fautes personnelles, comme du reste celles des autres inculpés non fonctionnaires, n'ont pu se produire, ou tout au moins n'ont pu prendre une telle ampleur qu'en raison d'un fonctionnement défectueux de la tutelle administrative qui, selon les requérants, incombait en l'espèce à l'Etat et à la ville de Bayonne.

Il y a quelque trente ans, une telle action aurait été jugée irrecevable, car, à cette époque, on estimait encore que l'existence d'une faute personnelle, sanctionnée ou non par la loi pénale, excluait *a priori* toute possibilité de mettre en jeu la responsabilité de la puissance publique. Après une lente évolution qui avait commencé dès 1909 (1), votre célèbre arrêt *Epoux Lemonnier contre commune de Roquecourbe* du 26 juillet 1918 (*Leb.*, 1918, p. 762, *Rev. de Droit public*, 1919, p. 41), rendu sur les conclusions de M. Léon Blum, a renversé cette présomption et a reconnu possible le cumul de deux actions dirigées l'une contre l'auteur de la faute personnelle, l'autre contre le service public dont l'organisation défectueuse ou le mauvais fonctionnement aurait provoqué ou aggravé les conséquences dommageables de la faute personnelle.

Cette jurisprudence est très libérale, puisqu'elle admet que la faute de service susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique peut être imputable à l'auteur même de la faute personnelle, lorsque ce dernier est agent du service public, ce qui était précisément le cas dans l'affaire Lemonnier.

Les tribunaux judiciaires et notamment la Chambre civile de la Cour de cassation se sont inclinés devant ce revirement de jurisprudence. Seule la Chambre criminelle a résisté pendant quelques années, en soutenant que lorsque la faute personnelle est constitutive d'une infraction à la loi pénale, ses conséquences dommageables ne pourraient être appréciées que par l'autorité judiciaire. Cette restriction a été condamnée solennellement par la décision du Tribunal des Conflits du 14 janvier 1935, *Thépar contre Mirabel* (*Leb.*, 1935, p. 1224; S. 35. III. 17 et la note de M. Alibert), qui a admis que la juridiction administrative est compétente pour apprécier si la faute personnelle se double d'une faute de service dans tous les cas et même si la faute personnelle relève de la loi pénale. Ainsi, dans l'affaire actuelle, ni la circonstance que le préjudice subi par les porteurs de bons Stavisky ait pour cause principale le crime de faux en écriture publique ainsi que les diverses infractions pénales sanctionnées par l'arrêt de la Cour d'assises de la Seine du 17 janvier 1936, ni le fait que certaines de ces infractions pénales soient imputables à des agents de la Caisse de Crédit Municipal de Bayonne, ne

(1) Voy. sur ce point Duz. *La Responsabilité de la Puissance publique*, 1938, p. 96 et suiv.

font obstacle à la recevabilité des actions en indemnité dirigées par les requérants contre l'Etat et contre la ville de Bayonne.

V. — Mais cette action met en jeu un autre principe non moins important, celui de la *responsabilité de la puissance publique à raison de la tutelle administrative et, d'une manière plus générale, du contrôle administratif*.

C'est là encore, une création jurisprudentielle récente. Son point de départ en ce qui concerne la tutelle administrative proprement dite serait, d'après la doctrine (Voy. MASPÉRIOL et LANOUE, *La tutelle administrative*, 1930, p. 302-303), vos arrêts du 20 mai 1904, *Compagnie Marseillaise de navigation à vapeur* (*Leb.*, 1904, p. 425, avec les conclusions contraires du Commissaire du Gouvernement M. Teissier; S. 1906. 3. 109) et du 13 juillet 1928, *Société anonyme des Forges et Chantiers de la Méditerranée* (*Leb.*, 1928, p. 900. D. II. 1928, p. 531). Mais ces arrêts rendus en matière contractuelle et d'ailleurs purement implicites ne fourniraient pas une base suffisamment solide dans l'affaire actuelle, si l'on ne trouvait, dans votre jurisprudence récente, de nombreux précédents qui consacrent expressément le principe de la responsabilité délictuelle de la puissance publique dans l'exercice de la tutelle administrative.

1° En ce qui concerne la tutelle sur les collectivités administratives territoriales, nous vous citerons vos arrêts du 20 juillet 1938, *sieurs Schlumberger et Cie et Compagnie générale du Rhin*, *Leb.*, p. 701, et 20 janvier 1939, *Commune de Souma*, *Leb.*, p. 19.

2° La recevabilité des actions en responsabilité du fait des actes de tutelle est également consacrée en matière d'établissements publics par votre arrêt du 1<sup>er</sup> avril 1938, *Société de l'Hôtel d'Albe et autres*, *Leb.*, p. 341, et en matière de services publics industriels par vos arrêts du 26 juin 1931, *Chambre syndicale des propriétaires loueurs d'autocars, sœurs Ascagne et autres*, *Leb.*, p. 707 et du 5 novembre 1937, *Cuire*, p. 899.

Parallèlement à cette jurisprudence et s'y apparentant d'ailleurs étroitement, s'est développée la théorie de la responsabilité de la puissance publique en matière de *contrôle administratif*.

Par contrôle administratif, on entend les pouvoirs que possède l'Administration en vue de faire respecter les lois et règlements, dans l'intérêt de l'ordre public. Or de ces pouvoirs, l'Administration ne peut user ni refuser de faire usage à sa guise. Selon les cas, son action ou son inaction sont susceptibles d'engager sa responsabilité à l'égard des tiers.

En ce sens nous vous citerons les arrêts suivants :

2 juin 1933, *Protectorat de l'Annam*, *Leb.*, p. 611; 12 octobre 1934, *Siskind*, *Leb.*, 1934, p. 918, S. 35. 3. 41 et la note signée P. L.; 11 janvier 1935, *Colombino*, *Leb.*, p. 44; 10 mai 1935, *Le Moutl*, *Leb.*, p. 541; 10 décembre 1937, *sieurs Bohler et autres*, *Leb.*,

p. 1017; 13 février 1942, *ville de Dôle c. Lebois*, *Leb.*, p. 48. Ce dernier arrêt est particulièrement intéressant. Il s'agissait, dans cette affaire, d'un accident mortel causé par un propriétaire de taxi autorisé par la municipalité à exercer son activité professionnelle, mais qui, contrairement aux prescriptions du règlement municipal des voitures de place, n'était pas assuré. Le père de la victime réclama à la ville une indemnité fondée sur la faute que celle-ci aurait commise en ne tenant pas la main à l'observation de ces prescriptions. Vous avez admis le bien-fondé de cette réclamation, en écartant une exception tirée par la ville de ce que les ayants cause de la victime ne justifiaient pas de l'insolvabilité de l'auteur du dommage; ce qui implique qu'à vos yeux l'action de la victime contre la ville était indépendante de son action contre l'auteur du dommage.

Mais il ne faut pas se dissimuler que ces jurisprudences libérales sont d'un maniement délicat. Aussi bien avez-vous déjà fort sagement assigné certaines limites à leur application.

1° En ce qui concerne spécialement la *tutelle*, l'action dirigée contre l'autorité qui l'exerce ne doit pas aboutir à rejeter sur elle une responsabilité qui incombe à la collectivité soumise à son contrôle. Ce principe admis en doctrine (Maspétiol et Laroque, *op. cit.*, p. 274) nous paraît consacré au moins implicitement par deux de vos arrêts : 27 juin 1934, *dame Chevallier*, *Leb.*, p. 737 et 9 mars 1945, *sieur Habar et Chambre syndicale des agents généraux d'assurances des Ardennes*, *Leb.*, p. 48.

Il faut, pour engager la responsabilité de l'autorité de tutelle, une faute de service propre à celle-ci et nettement détachable des fautes imputables à la collectivité soumise au contrôle.

2° Il semble qu'une certaine sévérité s'impose dans l'appréciation des faits à raison desquels la responsabilité des autorités de tutelle est recherchée. S'il en était autrement, on arriverait à paralyser leur action.

Toute abstention de l'autorité de tutelle ne comporte pas nécessairement, de sa part, une faute (20 juillet 1938, *sieurs Schlumberger et Cie*, *Leb.*, p. 701).

Il faut, pour que la responsabilité de l'autorité de tutelle soit engagée, une faute grave et ayant eu une influence certaine sur le dommage invoqué. En ce sens, votre arrêt du 1<sup>er</sup> avril 1938, *Société de l'Hôtel d'Albe et autres*, *Leb.*, p. 341.

Les mêmes principes sont applicables, en dehors de la tutelle proprement dite, au *contrôle administratif en général* : 12 octobre 1934, *Siskind*, *Leb.*, p. 918; 2 juillet 1943, *Société des Etablissements L. Rouchard*, p. 170.

3° Mais une des questions les plus délicates que peut soulever ce genre d'affaires — et le présent litige en offre un exemple — est de

déterminer la *personne morale dont la responsabilité est mise en cause*.

Vous savez, en effet, que certains fonctionnaires et même certains organismes collégiaux n'agissent pas toujours pour le compte de la collectivité dont ils relèvent normalement.

C'est ainsi que vous avez jugé que le maire exerce ses fonctions au nom de l'Etat, notamment en matière de légalisation de signature (24 juillet 1933, *Banque Cromback et Cie*, *Leb.*, p. 863; 24 décembre 1937, *Compagnie la Preservatrice*, *Leb.*, p. 1092; 30 mai 1945, *dame Grec*); pour la police des débits de boissons (24 octobre 1941, *Bianco-Dolino*, *Leb.*, p. 178); pour la réception des candidatures aux élections législatives (26 octobre 1938, *Lougnon*, *Leb.*, p. 797); pour l'organisation d'un corps de gardes civils en temps de guerre (9 mars 1923, *dame veuve Devillers*, *Leb.* p. 228).

De même, le préfet n'agit pas toujours au nom du département qu'il administre. En matière de service vicinal, il représente les communes intéressées (16 mai 1902, *Département de l'Yonne*, *Leb.*, p. 392; 11 décembre 1903, *consorts Mourre*, *Leb.*, p. 790; 7 août 1909, *Préfet de la Creuse c. Périnet*, *Leb.*, p. 836, S. 1910, 3. 81 note Hauriou). Très souvent, il exerce ses fonctions dans l'intérêt de l'Etat. Il en a été ainsi jugé notamment pour l'application de la loi du 16 août 1940 subordonnant les mutations immobilières à une autorisation administrative (*Préfet de la Seine-Inférieure c. Delaporte*, 8 septembre 1944, p. 250) et pour l'application des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 sur les lotissements (*sieurs Glais, Gallais et Rosen*, 25 janvier 1946).

Une des difficultés de la présente affaire consistera précisément, ainsi que nous le verrons, à déterminer au nom de quelle personne morale certaines autorités étaient investies de pouvoirs de contrôle sur la Caisse du Crédit municipal de Bayonne. »

A la lumière des principes généraux ainsi exposés, le commissaire du gouvernement a examiné les faits invoqués par les requérants, tant à la charge de la ville de Bayonne, qu'à la charge de l'Etat.

En ce qui concerne la *responsabilité de la Ville*, des textes organiques qui régissent les monts-de-piété et Caisses de Crédit municipal il résulte que ces établissements publics sont placés, au moins pour une part, sous la tutelle des communes où ils ont leur siège. Par suite, les fautes de service commises dans l'exercice de cette tutelle sont de nature à engager la responsabilité de la commune. L'examen des dossiers révèle l'exis-

tence de fautes de service graves imputables au maire ou au conseil municipal. La Ville a ainsi lourdement engagé sa responsabilité à l'égard des victimes de l'escroquerie.

*En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat*, le commissaire du gouvernement examine successivement les deux questions suivantes : 1° Les Caisses de Crédit municipal sont-elles placées sous le contrôle de l'Etat ? 2° Dans l'affirmative, peut-on relever, à la charge de l'Etat, dans l'exercice de ce contrôle sur la Caisse de Crédit municipal de Bayonne, des fautes de nature à ouvrir droit à indemnité au profit des porteurs de faux bons ?

La réponse est affirmative pour ces deux questions. A cette occasion, M. A. Lefas présente un exposé de l'évolution historique de l'institution des Monts-de-piété en France, du prêt sur gages. Il montre la transformation qui s'est opérée par les lois du 25 juillet 1891, du 10 juin 1916, du 26 juillet 1917 et surtout des lois du 31 mars 1919, du 16 octobre 1919, du 28 avril 1926 (art. 156), du 5 avril 1928, du 30 avril 1930. L'Etat a donné aux monts-de-piété une orientation toute nouvelle et en a fait de véritables *établissements de crédit*. Cette situation nouvelle a imposé à l'Etat des responsabilités.

Le commissaire du gouvernement insiste ensuite sur les fautes graves commises par les services de police, par les organes de contrôle permanent de l'Etat auquel était assujettie la Caisse de Crédit municipal (Service du Crédit du ministère du commerce et de l'industrie, préfet et receveur des finances).

Après avoir relevé toutes ces fautes, M. A. Lefas dénonce un mal dont l'administration française souffre, depuis 1919 : *l'affaiblissement du sens des responsabilités*.

« Ce qui nous paraît caractériser ces défaillances, c'est moins la gravité indéniable des fautes individuelles qui en sont, pour partie, la cause, que l'inertie et le défaut de coordination des divers services administratifs qui auraient pu, par leur action concertée, faire échouer l'escroquerie de Bayonne.

Il s'agissait là d'un mal dont l'Administration française souffrait dans son ensemble, depuis la fin de la guerre 1914-1918 et dont l'affaire Stavisky n'a fait que souligner d'une manière éclatante, aux yeux du public, les conséquences désastreuses pour l'intérêt national.

Il ne nous appartient pas de rechercher si la leçon des événements

a porté ses fruits, ni si toutes les réformes qui s'imposaient ont été réalisées. Mais nous avons la conviction que la solution que vous donnerez au présent litige pourra, par la vertu du précédent qu'il constituera, contribuer à inculquer aux générations nouvelles de fonctionnaires le sens des responsabilités qui a trop souvent fait défaut à leurs aînés au cours de la période comprise entre les deux guerres mondiales. »

M. A. Lefas étudie ensuite la manière dont, à son avis, doit être fait le *partage de responsabilité entre l'Etat et la ville de Bayonne* :

« Ayant ainsi constaté l'existence de fautes de nature à engager la responsabilité des collectivités administratives tutrices de la Caisse de Crédit municipal de Bayonne à l'égard des porteurs de bons, la question se pose de savoir dans quelle proportion il convient de répartir la charge de cette responsabilité entre les dites collectivités. Il nous semble que, dans les circonstances de l'affaire, on pourrait, en toute équité, faire ce partage par moitié. »

Quant à la *responsabilité des porteurs de bons*, M. A. Lefas déclare :

« La proposition que nous venons de formuler ne suffit pas à résoudre le litige.

L'Administration ne doit pas être seule à supporter le poids de la responsabilité de l'affaire des Bons de Bayonne. D'autres responsabilités ont été engagées. Parmi celles-ci, les responsabilités d'ordre pénal, les responsabilités politiques, et les responsabilités du service judiciaire échappent à votre compétence.

En revanche, il y a une dernière catégorie de responsabilités dont vous pouvez et devez tenir compte : c'est celle des victimes elles-mêmes, c'est-à-dire des porteurs de faux bons.

Aucun service public, si bien organisé soit-il, ne peut fonctionner d'une façon satisfaisante sans une certaine collaboration des administrés. Cette collaboration est plus indispensable, peut-être, en matière de crédit public, qu'en toute autre matière.

Or, en l'espèce, il nous semble que certaines fautes ont été commises par les porteurs de bons. Ces fautes sont d'autant plus graves qu'elles sont imputables, non pas à des particuliers, à de petits épargnants, mais à des sociétés ou à des groupements collectifs, qui avaient le moyen de se défendre et d'aider l'administration à défendre l'épargne publique contre un escroc de la taille de Stavisky.

C'est ainsi que, d'une manière générale, on peut relever à la charge

des porteurs de bons, que ceux-ci ne s'étaient pas suffisamment préoccupés de l'observation des formes prévues pour l'émission des bons par les règlements des monts-de-piété et caisses de crédit municipal et notamment par le règlement du 30 juin 1865 modifié le 30 juin 1884.

Sans doute, ces textes étaient-ils désuets sur certains points notamment en ce qui concerne la négociation des bons. Il est certain qu'en 1865 on n'avait pensé à la souscription des bons qu'avec cette idée que ces bons resteraient entre les mains des souscripteurs initiaux ; la transmission par endossement était prévue, mais on ne pensait certainement pas à des négociations sur une grande échelle comme celles qui avaient lieu au moment de l'affaire Stavisky.

En présence de cette évolution, les groupements qui recherchaient habituellement ce genre de placement, soit parce qu'ils y trouvaient leur avantage en raison du taux d'intérêt relativement élevé des bons des crédits municipaux et des exonérations fiscales dont ils bénéficiaient, soit pour toute autre cause, n'avaient-ils pas le devoir de signaler à l'attention des pouvoirs publics les défauts du régime de négociation des bons ? Et sans même faire intervenir l'Administration, les porteurs intéressés ne pouvaient-ils pas tout simplement provoquer des décisions des Compagnies d'agents de change inscrivant les bons des crédits municipaux à leurs cotes, ce qui eût entouré de garanties sérieuses la négociation des bons ?

Au lieu de cela, les porteurs se sont pliés docilement à la pratique de négociations dont le caractère louche et clandestin ne pouvait pas leur échapper.

Ces négociations étaient conduites souvent par des courtiers, dont l'honnêteté professionnelle pouvait être suspectée, et une enquête tant soit peu sérieuse aurait probablement permis de révéler qu'ils étaient des émissaires de Stavisky.

Enfin, il convient d'observer qu'une grande partie des bons a été négociée au siège d'une compagnie d'assurances « La Confiance », dont ce n'était évidemment pas la vocation.

Il y a là un fait qui engage spécialement la responsabilité des compagnies d'assurances et des groupements ayant un but analogue. On ne peut en cette matière, en effet, faire abstraction d'une certaine solidarité corporative. Les compagnies d'assurances ont été induites en erreur dolosivement par une des leurs. Il ne serait pas juste que la puissance publique supportât les conséquences de ce dol.

Il nous semble donc, en définitive, qu'il serait équitable de mettre à la charge des porteurs de bons une part notable du préjudice subi par les porteurs de bons.

Cette part devrait, croyons-nous, dans la majorité des cas, et sous réserve de circonstances propres à chaque porteur, atteindre 50 o/o. Le surplus du préjudice serait supporté, par parts égales, par l'Etat et par la ville de Bayonne.

Après ces indications d'ordre général, nous rechercherons dans chacune des affaires qui sont soumises à votre examen aujourd'hui, s'il existe des motifs particuliers de modifier les bases d'indemnité que nous venons d'indiquer. »

## II

*Les arrêts du Conseil d'Etat du 29 mars 1946.*

Le Conseil d'Etat a suivi le commissaire du gouvernement, M. A. Lefas, dans ses conclusions. Il a constaté les fautes lourdes commises par les agents de la commune et par les agents de l'Etat. Il a condamné la commune et l'Etat. Il a aussi fait participer les porteurs de bons à la responsabilité. On trouvera, dans les motifs des décisions : 1° des formules communes à toutes les décisions : ce sont celles relatives aux principes juridiques applicables ; 2° des formules particulières à chaque espèce : elles ont trait à la nature et à l'importance des fautes imputables soit aux agents de la commune, soit aux agents de l'Etat, soit aux porteurs de bons.

L'arrêt type est la décision *Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle c. Ministre des finances, et c. Ville de Bayonne*.

Pour les autres arrêts, cette Revue n'en reproduira que la partie spéciale.

*1er Arrêt du Conseil d'Etat du 29 mars 1946,  
Caisse départementale d'assurances sociales  
de Meurthe-et-Moselle c. Ville de Bayonne.*

« Le Conseil d'Etat, statuant au Contentieux.

Sur le rapport de la première sous-section de la Section du contentieux ;

Vu la requête et le mémoire ampliatif présentés pour la Caisse départementale d'Assurances sociales de Meurthe-et-Moselle, ... ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 1<sup>er</sup> août 1934 et le 19 décembre 1934 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une délibération, en date du 11 mai 1934, par laquelle le Conseil municipal de la ville de

Bayonne a rejeté sa demande tendant à l'octroi d'une indemnité de 1 million avec intérêts à 6 o/o à dater du 7 août 1933 ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la loi du 24 juin 1851 ;

Vu le décret du 31 mai 1862 ;

Vu l'arrêté du 30 juin 1865 ;

Vu la loi du 5 avril 1884 ;

Vu le décret du 24 octobre 1918 ;

Vu la loi du 29 avril 1926, article 158 ;

Vu la loi du 30 avril 1930 ;

Vu la loi du 18 décembre 1940 et l'ordonnance du 31 juillet 1945 ;

Où M. Després, Maître des Requêtes, en son rapport ;

Où M<sup>e</sup> Darnierin, Avocat de la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle, et M<sup>e</sup> Copper-Royer, avocat de la ville de Bayonne, en leurs observations ;

Où M. Lefas, Maître des Requêtes, Commissaire du Gouvernement, en ses conclusions ;

Considérant que le préjudice dont la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle demande réparation à la ville de Bayonne résulte du non remboursement par la Caisse du Crédit municipal de cette ville d'un bon à ordre qu'elle avait souscrit et qui paraissait émis pour assurer le fonctionnement de cet établissement public communal ; qu'il est constant que ce titre, dont la nullité n'est pas contestée, provient d'émissions frauduleuses réalisées par le sieur Stavisky, avec la complicité de l'appréciateur et du directeur-caissier du Crédit municipal ; que la Caisse requérante soutient qu'elle est en droit de réclamer directement à la ville de Bayonne la réparation du préjudice subi, par les motifs, d'une part, que son conseil municipal aurait gravement méconnu l'obligation de surveillance qui lui incombait à l'égard de cet établissement et, d'autre part, que son maire, représentant de la commune au Conseil d'Administration du Crédit municipal dont il est de droit le président, aurait été le complice du sieur Stavisky dans ses agissements frauduleux ;

Considérant, sur le premier point, qu'il résulte de l'instruction que l'autorité municipale a commis une faute grave en ne surveillant pas, contrairement aux dispositions de l'article 278 du décret du 31 mai 1862, l'administration du Crédit municipal ; que le Conseil municipal s'est abstenu de tout contrôle efficace des budgets et des comptes de gestion qui lui étaient soumis en vertu de l'article 58 du décret précité ; que, sur le second point, l'action frauduleuse du sieur Stavisky n'a été rendue possible que par les agissements répréhensibles, sinon par la complicité du maire et par la négligence des conseillers municipaux qui, par application de l'article 2 de la loi du 24 juin 1851, représentaient la ville au sein du Conseil

d'Administration ; que ces fautes sont de nature à engager la responsabilité de la commune ;

Considérant qu'il sera fait une exacte appréciation de la part de responsabilité incombant à la ville, compte tenu, en premier lieu, de l'imprudence commise par la Caisse requérante qui aurait dû montrer plus de circonspection dans l'acquisition du bon litigieux, ainsi que des conditions irrégulières dans lesquelles elle a décidé cette acquisition, et, en deuxième lieu, de la responsabilité incombant à l'Etat, reconnue par une décision du Conseil d'Etat en date de ce jour, en condamnant la ville de Bayonne à payer à la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle une indemnité correspondant au quart de la valeur nominale du bon souscrit et s'élevant par suite, à 250.000 francs ;

Considérant que ladite somme doit porter intérêt à compter du 26 mars 1934, date de la réception de la demande d'indemnité par la Ville ;

Décide :

Article premier. — La délibération susvisée du 11 mai 1934, par laquelle le Conseil municipal de la ville de Bayonne a rejeté la demande d'indemnité présentée par la Caisse requérante, est annulée.

Art. 2. — La ville de Bayonne paiera à la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle une somme de 250.000 francs. Ladite somme produira intérêt au taux légal à compter du 26 mars 1934.

Art. 3. — Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Art. 4. — Les dépens seront supportés par la ville de Bayonne. »

*2<sup>e</sup> Arrêt du 29 mars 1946,  
Caisse départementale d'assurances sociales  
de Meurthe-et-Moselle c. Etat.*

« Le Conseil d'Etat statuant au Contentieux,

Sur le rapport de la première sous-section de la section du Contentieux,

Vu la requête et le mémoire ampliatif présentés pour la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle, ... ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 1<sup>er</sup> août 1934 et 2 janvier 1935 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre des Finances sur sa demande en indemnité de un million avec intérêts à 6 o/o à dater du 7 août 1933 ;

Considérant que les lettres du ministre du Travail et du directeur général des assurances sociales, critiquées par la requérante, se bor-

naient à indiquer que les bons émis par des caisses de Crédit municipal étaient rangés par la loi au nombre des valeurs susceptibles de servir de placement aux caisses d'assurances sociales pour les fonds dont elles ont la gestion ; que, dès lors, elles ne sont pas de nature par elles-mêmes à justifier la demande d'indemnité formée par la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle ;

*Mais considérant que les agissements criminels du sieur Stavisky et de ses complices n'ont été rendus possibles que par la faute lourde commise par le préfet des Basses-Pyrénées dans le choix du personnel dirigeant du Crédit municipal de Bayonne lors de sa création en 1931 et dans le maintien en fonctions de ce personnel, ainsi que par la négligence prolongée des différents services de l'Etat qui sont chargés du contrôle de ces établissements publics communaux et qui n'ont procédé que tardivement aux investigations de toute nature que l'ampleur anormale des opérations du Crédit municipal de Bayonne leur commandait de faire ; que la Caisse requérante est fondée à soutenir que ces fautes sont de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;*

Décide :

Article premier. — La décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre des Finances sur la demande d'indemnité de la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle est annulée.

Art. 2. — L'Etat paiera à la Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle une somme de 250.000 francs, qui portera intérêt au taux légal à compter du 26 mars 1934. »

*3<sup>e</sup> Arrêt du Conseil d'Etat du 29 mars 1946,  
Société « l'Epargne Méridionale française et autres ».*

« Le Conseil d'Etat statuant au Contentieux,  
Sur le rapport de la première sous-section de la section du Contentieux,

Vu la requête présentée pour : 1<sup>o</sup> la société « l'Epargne méridionale française », société d'assurances mutuelle sur la vie à forme toulonnaise, gérée par la « Société générale de gérance et de Banque », dont le siège social est à Nice (Alpes-Maritimes), ladite requête enregistrée au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 4 août 1936, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Président du Conseil des Ministres, par les ministres des Finances, de l'Intérieur, du Commerce et du Travail et de la Prévoyance sociale, sur la réclamation qui leur a été adressée le 24 janvier 1936 et tendant à l'allocation

cation par l'Etat d'une indemnité en raison du préjudice que leur a causé le non-remboursement de 33 bons du Crédit municipal de Bayonne ;

*Mais considérant que les agissements criminels du sieur Stavisky et de ses complices n'ont été rendus possibles que par la faute lourde commise par le préfet des Basses-Pyrénées dans le choix du personnel dirigeant du Crédit municipal de Bayonne lors de sa création en 1931 et dans le maintien en fonctions de ce personnel, ainsi que par la négligence prolongée des différents services de l'Etat qui sont chargés du contrôle de ces établissements publics communaux, et qui n'ont procédé que tardivement aux investigations de toute nature que l'ampleur anormale des opérations du Crédit municipal de Bayonne leur commandait de faire ; que les sociétés requérantes sont fondées à soutenir que ces fautes sont de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;*

Considérant qu'il sera fait une exacte appréciation de la part de responsabilité incombant à ce dernier, compte tenu, d'une part, de l'imprudence commise par les sociétés requérantes qui auraient dû montrer plus de circonspection dans l'acquisition des bons litigieux et, d'autre part, des fautes commises par la ville de Bayonne, telles qu'elles ont été reconnues par une décision du Conseil d'Etat en date de ce jour, en condamnant l'Etat à payer à la société « l'Epargne méridionale française » et à la « Société générale de Gérance et de Banque » une indemnité correspondant à 35 o/o du montant des bons litigieux et s'élevant, par suite, à 1 282.750 francs ;

Décide :

Article premier. — Les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par le Président du conseil des ministres et les ministres du Commerce, de l'Intérieur, du Travail et des Finances sur la demande d'indemnité des sociétés requérantes sont annulées.

Art. 2. — L'Etat paiera à la société « l'Epargne méridionale française » et à la « Société générale de Gérance et de Banque » une somme de 1.282.750 francs, qui portera intérêt au taux légal à compter du 25 janvier 1936.

Art. 3. — Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Art. 4. — Les dépens sont mis à la charge de l'Etat. »

*4<sup>e</sup> Arrêt du Conseil d'Etat du 29 mars 1946,  
Société La Continentale du Gaz.*

« Le Conseil d'Etat statuant au Contentieux,  
Sur le rapport de la première sous-section de la section du Contentieux,



Vu la requête présentée pour la société « La Continentale du Gaz », ladite requête enregistrée au secrétariat du Contentieux le 22 juillet 1938 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Président du Conseil sur la réclamation à lui adressée le 22 juillet 1936 et, en tant que de besoin, des décisions de même nature des ministres du Commerce, de l'Intérieur, du Travail et des Finances, lesdites décisions déniaient la responsabilité de l'Etat du fait de l'émission des bons du Crédit municipal de Bayonne ;

Considérant qu'il sera fait une exacte appréciation de la part de responsabilité incombant à ce dernier (Etat), compte tenu, d'une part, de l'imprudence commise par la société requérante qui, eu égard aux moyens d'information dont elle disposait, aurait dû montrer plus de circonspection dans l'acquisition du bon litigieux, et, d'autre part, des fautes commises par la ville de Bayonne, telles qu'elles ont été reconnues par une décision du Conseil d'Etat en date de ce jour, en condamnant l'Etat à payer à la société « La Continentale du Gaz » une indemnité correspondant à 30 o/o du montant du bon litigieux et s'élevant, par suite, à 330.000 francs ;

Décide :

Article premier. — Les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par le Président du conseil des ministres et les ministres du Commerce, de l'Intérieur, du Travail et des Finances sur la demande d'indemnité de la société requérante sont annulées.

Art. 2. — L'Etat paiera à la société « La Continentale du Gaz » une somme de 330.000 francs, qui portera intérêt au taux légal à compter du 23 juillet 1936. »

## REVUE SOMMAIRE DE JURISPRUDENCE

### I. — Actes Administratifs.

#### *Notification d'actes administratifs.*

Les notifications d'actes administratifs sont valables et font courir les délais à l'encontre des propriétaires et locataires d'un immeuble lorsqu'elles ont été faites au concierge de cet immeuble car, si le concierge « est en principe le préposé du propriétaire (il) doit être regardé en outre comme le serviteur des locataires et est qualifié, comme tel, pour recevoir les notifications qui leur sont adressées » ; (C. E., 18 mai 1945, Section, Société auxiliaire de gestion et d'avances, R. p. 101).

#### *Ratification des actes administratifs irréguliers.*

L'irrégularité née de l'incompétence ne peut être couverte rétroactivement par une simple appropriation de l'acte par l'autorité réellement compétente. Celle-ci peut seulement prendre un acte nouveau régulier qui n'aura effet que pour l'avenir (Jèze, *Principes généraux*, 3<sup>e</sup> éd., t. II, pp. 372 et sq. ; t. I, pp. 178 et sq. ; note Jèze et concl. Léonard sous *Lecocq*, 7 janvier 1944, *Revue*, 1944, pp. 336 et sq.).

Par un arrêt du 2 mai 1945, *Atachel*, R. p. 87, le Conseil d'Etat a décidé que l'exécution matérielle par l'autorité compétente d'une décision prise par un organe incompétent ne vaut pas ratification de cette décision, mais constitue au contraire une illégalité :

« Cons. qu'il résulte de l'art. 6, al. 2, de la loi du 15 août 1936 que le Comité départemental des céréales est seul compétent pour rayer un négociant de la liste des organismes stockeurs agréés ; que, par suite, la décision..., portant radiation..., et émanant du bureau permanent du Comité départemental des céréales..., a été prise par une autorité incompétente ; Cons. que si, ..., le Comité de gestion de l'Office national interprofessionnel des céréales, a constaté l'irrégularité de la décision qui lui était déléguée, il n'en a pas prononcé la nullité et s'est borné, après l'avoir reconnue justifiée, à inviter le Comité départemental ... à la ratifier ; qu'il ressort des pièces du dossier que la dite décision n'a pas été rapportée pour être rem-